

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ
VE
BELEDİYELERİN İMAR PLANLAMA YETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Merve Kütükde

1510040102

Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU

Programı: KAMU HUKUKU

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Mustafa Aytaç Özelçi

EYLÜL 2023

T.C.
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ
VE
BELEDİYELERİN İMAR PLANLAMA YETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ
Merve Kütükde
1510040102

Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU
Programı: KAMU HUKUKU

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Mustafa Aytaç Özelci

Jüri Üyeleri:
Prof. Dr. Nilay Arat
Dr. Öğr. Üyesi Elif Altınok Çalışkan
EYLÜL 2023

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

İmar Planlamasının Hukuki Rejimi ve Belediyelerin İmar Planlama Yetkisi

MERVE KÜTÜKDE

İstanbul Kültür Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Kamu Hukuku Programı

EYLÜL 2023

‘İmar Planlamasının Hukuki Rejimi ve Belediyelerin İmar Planlama Yetkisi’ başlıklı tezimizde incelemeye imar kavramından başlanılmıştır. İmar kavramının hukuki rejimini konu alan imar hukuku, ulusal ve uluslararası hukuk kuralları ile hukukun evrensel ilkelerinden müteşekkil multidisipliner bir hukuk dalıdır.

Devletin anayasal görevi olan planlama görevi, kendini birçok farklı planlama kategorisinde göstermektedir. Ancak vatandaşların kamusal ve kişisel yaşamına doğrudan en çok teması olan şekli, imar hakkının kullanımını sağlayan ya da kısıtlayan nazım ve uygulama imar planlamasıdır.

İmar planlaması merkezi idare ve yerel yönetim kuruluşları tarafından kanunlarda, yönetmeliklerde ve benzeri hukuki metinlerde düzenlendiği şekliyle icra edilmektedir. Tezimizin ikinci kısmında ise büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir olmayan belediyelerde nazım imar planlaması ve uygulama imar planlaması yetkisi, ilgili kanunlar, yönetmelikler ve yargı kararları eşliğinde incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: İmar, İmar Planlaması, Belediyelerde İmar Planlaması, Büyükşehir Belediyelerinde İmar Planlaması

ABSTRACT

Master' s Thesis

Legal Regime of Zoning Planning and Zoning Planning at Municipalities

MERVE KÜTÜKDE

İstanbul Kultur University

Institute of Graduate Studies

Department of Public Law

Public Law Programme

SEPTEMBER 2023

We have started by examining what zoning is in our thesis named "The Legal Regime of Zoning Plans and The Municipalities Authority Over Zoning". Zoning law deals with the concept of zoning and is also a multidisciplinary law branch that constitutes the foundation of national and international law.

Zoning is the state's constitutional duty and appears in many different categories. However, the form that has the most direct contact with the public and personal lives of the citizens is the master zoning application, which may be restricting or allowing.

Zoning plans are enforced, in a way set by the laws and regulations, by the state and the local municipalities. The second part of our thesis examines the distinctness of zoning and its planning phases between metropolitan and non-metropolitan cities in conjunction with relevant laws, regulations, and judicial decisions.

Keywords: Zoning, Zoning Plan, Municipalities and Zoning Plans, Metropolitan Planning

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
İÇİNDEKİLER.....	iii
KISALTMALAR.....	vi
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ

1. İMAR KAVRAMI ve İMAR HUKUKU.....	3
2. İMAR HUKUKUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	20
3. İMAR HUKUNUN KAYNAKLARI.....	25
i. Evrensel Hukuk İlkeleri.....	25
ii. Anayasa.....	27
iii. Uluslararası Sözleşmeler.....	33
iv. Kanunlar.....	33
v. Kanun Hükmünde Kararnameler.....	34
vi. Yönetmelik.....	35
vii. İmar Planları ve Notları.....	36
viii. Genelgeler ve Kararlar.....	36
ix. Yargı İçtihatları.....	36
x. Öğreti.....	37
4. İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ.....	37
5. İMAR PLAN ÇEŞİTLERİ.....	47
i. Kalkınma Planı.....	49
ii. Bölge Planı.....	51
iii. Çevre Düzeni Planı.....	56
iv. Nazım İmar Planı.....	61

v.	Uygulama İmar Planı.....	65
6.	İMAR PLANLAMA İLKELERİ.....	70
i.	Genellik.....	73
ii.	Kamuya Açıklık (Alenilik).....	74
iii.	Süreklilik.....	78
iv.	Zorunluluk.....	80
v.	Bağlayıcılık.....	82
vi.	Kamu Yararı.....	83
vii.	Bütüncüllük.....	89
viii.	Geleceğe Dönüklük.....	91
ix.	Hizmet Gereklerine Uygunluk ve İşbirliği.....	93
x.	Plan Hiyerarşisi.....	94

II. İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN İMAR PLANLAMA YETKİSİ

1.	BELEDİYELERDE İMAR PLANLARININ HUKUKİ REJİMİ ve İLKELERİ.....	101
2.	PLANLAMANIN AŞAMALARI.....	106
i.	Hâlihazır Harita Alımı.....	107
ii.	İlgili Kurum ve Kuruluşlardan Rapor ve Görüşlerin Alınması.....	108
iii.	Eşik Analizi.....	108
iv.	Planın Elde Etme Şeklinin Belirlenmesi ve Plan Yaptırma Yolları.....	109
v.	Planların İlanı ve Kesinleşmesi.....	115
vi.	İmar Planlarının Yürürlüğe Girmesi.....	117
vii.	İmar Planı Yapılmasının Hukuki Sonuçları.....	120
viii.	Belediyenin İmar Planını Değişikliği ve Bunun Hukuki Sonuçları.....	125
3.	YETKİLİ MAKAMA GÖRE İMAR PLANLAMASI.....	128
i.	Belediyelerde İmar Planlaması.....	128

ii. Büyükşehir Belediyelerinde İmar Planlaması.....	131
iii. İmar Planlamasında Belediyeler ve Merkezi İdare Arasında Görülen Yetki Uyuşmazlıkları ya da Kollukların Yarışması.....	149
SONUÇ.....	154
KAYNAKÇA.....	156



KISALTMALAR

AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AY	: Anayasa
BİM	: Bölge İdare Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
ÇŞİDB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
DİDDK	: Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E	: Esas
İK	: İmar Kanunu
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
m	: Madde
MPYY	: Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği
NİP	: Nazım İmar Planı
RG	: Resmi Gazete
s	: Sayfa
S	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UİP	: Uygulama İmar Planı
YHGK	: Yargıtay Hukuk Genel Kurulu

GİRİŞ

İnsanların yerleşik hayata geçişi tarımsal devrim ile başladı. Yerleşik hayatta yeryüzünün belli kısımlarını oluşturan arazi parçalarının ortak kullanım alanından çıkması ile birlikte mülkiyet bilinci gelişmiştir. Artan nüfus ve ihtiyaçlar her bir bireyin maliki olduğu arazi parçasının kendi keyfiyetince kullanamayacağı fikrini beraberinde getirmiştir. İlk ilkel idari yönetim şekillerinde bireylerin ihtiyaçları ve coğrafyanın elverişliliği koşulları göz önünde bulundurularak mülkün kullanım hakları ve sınırları tayin edilmiştir. Örneğin mülkiyet hakkının sınırlandırılması hususunda ilk uygulamalar, tarım yapılan toprak parçalarının sınırlarıyla sahipliğinin belirlenmesi ve civarındaki su doğal kaynakların kullanımının adaletli şekilde dağıtımını sağlayabilmek içindir. Tüm bu çalışmalar imar konusunun başlangıcını ifade etmektedir. İmar çalışmaları, mülkiyet hakkının konusunu oluşturan toprak parçasındaki koşulları geleceğe dönük elverişli şekilde ve daha iyi bir halde hazırlamak ve faydalanmak içindir.

Günümüzdeki modern liberal toplumda bu hakların sınırını çizen mahalli idare belediyelerdir. Merkezi idare ise daha büyük ölçekli toprak parçaları üzerinde kullanım tercihlerini ve ekonomik, sosyal, kültürel politikaları belirleyen geleceğe dönük kapsamlı planlama faaliyetleri yürütmekle görevlendirilmiştir. Belediyelerin vatandaşın sahip olduğu taşınmaz parçalarında kullanım ve faydalanma hakkını kısıtlaması toplum halinde yaşamının doğal ve zorunlu bir sonucudur. Bu hakların kullanımındaki ortak fayda sınırlarının bir üst idare tarafından korunması ve sürdürülmesi ancak hukuk kuralları ile sağlanabilir. Kişi nasıl hakkını korumak için olsa dahi kendi kurallarına göre davranamazsa mülkiyet hakkını koruyabilmek için de kendi kuralları ile hareket edemez. Burada tavandan tabana kamu yararını sağlamakla görevli olan idari kuruluşlar bu işi planlamalı, sistemi kurmalı ve sistemin hakkaniyetle işlemesine tüm gücüyle ve tüm imkânlarıyla gayret göstermelidir. Belediyelerde imar planlaması idare hukukumuzun en güncel konu başlıklarından biridir. İmar planlaması sisteminin en görünür yüzü nazım imar planları ve uygulama imar planlarında kendi göstermektedir.

İmar yasalarıyla, bireylerin menfaatleri doğrudan etkilenmektedir. Kamu yararı ile bireysel menfaatlerin çarpışması halinde, hukuk devleti ilkesi temelinde imar uygulamalarının planlama ilkeleri uyarınca düzenlenmesi ve yürütülmesi gerekmektedir. Bu ilkeler planlamanın en verimli ve en etkili haliyle gerçekleştirilebilmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla hem en geniş kapsamlı ülkesel kalkınma planlarından, ilçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planlarına kadar tüm plan çeşitlerini bu ilkeler yönlendirmektedir. Denetim ve yargı mercileri bu ilkelere uygun ve uyumlu bir planlamanın olup olmadığını denetleyerek inceleme yapmaktadır.

Bütün planlama çalışmalarıyla ulaşılmak istenen hedef her zaman eldeki kısıtlı imkânlarla elde edilebilecek en ileri faydayı, en geniş halk kitlesine sağlayabilmektir. İmar planlaması ile de özel mülkiyette ve kamusal mülkiyet üzerinde hukuka uygun

planlama sistemi kurulmaya çalışılır. Devlet merkez teşkilatıyla üst derece planları hazırlayarak, piramidin alt katmanında yer alan nazım ve uygulama imar planlarına yön verecek; tüm kademelerde yer alan planlar birbirine adeta sanki bir saatin farklı boylardaki çarkları gibi birlikte çalışır durumda olacaktır. Kamu yararını sağlayabilecek bir idari planlama rejimi amaçlanarak planlama saatinin doğru veriler ve çıktılarla çalışır hale gelmesi sağlanacaktır. Bu çalışmamızdaki amacımız sistemin güncel halinin uygulanma koşullarını, tamamlanması gereken eksik yanlarını ortaya koyabilmek ve elimizden geldiği kadarıyla kamu yararına katkı sağlayabilmektir. Şu noktaya dikkat çekmek isteriz ki; hukuk kuralları kanun koyucunun ve uygulayıcılarının kısa süreli menfaati için bir araç olarak görülmemeli; sürdürülebilir, tarafsız, hakkaniyetli politikalarla uygulanarak kamu yararını sağlamalıdır.

Tez çalışmamızın ilk bölümünde; öncelikle imar kavramı, imar hukukunun konusu ve gelişim safhaları incelenmiştir. Devamında imar planlama hukuku sistemini, bu sistemin kaynaklarını, hukuk sistemimizde yer alan plan çeşitlerini de sıralayarak ve imar planlama hukukunun ilkelerini somut olaylarla örnekleyerek anlaşılır bir halde aktarılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise tezimizin başlığını oluşturan belediyelerde imar planlaması yetkisini planlama aşamalarından başlanılarak; büyükşehirlerde ve büyükşehir olmayan belediyelerde imar planı kabul ve itiraz usulleri, uygulamadaki ihtilaflı halleri, belediyelerde imar planlamasının uygulamadaki yansımaları güncel Danıştay ve Bölge İdare Mahkemesi kararlarıyla ele alınmaya çalışılmıştır.

I. BÖLÜM

İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ

1. İMAR KAVRAMI ve İMAR HUKUKU

İnsanın yerleşik hayata geçmesi tarih sosyal bilimi açısından bir mihenk taşıdır. Yerleşik hayata geçen ilk insanlar sadece kendi ailesi ya da bireysel olarak yaşadığı avcı, toplayıcı yaşam stilini; tarım devrimi ile belli bir sosyal çevrede, başka insanlarla etkileşim halinde olarak, niceliğin ve niteliğin verdiği kuvveti verimli şekilde değerlendirerek tarım ve hayvancılık sayesinde yerleşik hayata geçmişlerdir.

Tarihin belli bir çağını tüm toplumlar için şehirleşme çağı olarak adlandırmak mümkün değildir. Arkeologlar, birkaç sokakla veya birkaç resmi binadan ibaret olan yerleşmelerin hepsine şehir olarak isimlendirme çabasında bulunmuşlardır. İlk şehirlerin, milattan önce 6000 ile 5000 yılları arasında ortaya çıktığı düşünülmektedir. Ancak bahsi geçen yerleşmeler, görevler ve sosyal teşkilatlanma bakımından köyler ve kasabalardan ayırt edilmesi zor olan yerleşim birimleridir. Güneş takviminin bulunması, fennin gelişmesi, tuncun öğrenilmesi, yazının bulunması ve bürokrasinin ortaya çıkmasıyla da ki, milattan önce 3000 yıllarında, Hindistan, Mısır ve Mezopotamya’da gerçek anlamda şehirlerin kurulmaya başladığı görülür. Bu dönemdeki şehirlerin her birinin özgün birer inşa tipi vardı. Klasik antik çağda şehirleşme ve planlama hareketleri özellikle Yunanistan ve Roma’ da görülmekte olup, Yunan şehirleri genellikle deniz kıyısı, dağ ya da tepe yamacında liman şehirleri olması, şehir çevresinin geometrik bir şekle bağlı olmayan surlarla çevrilmesi; şehrin birbirini dik kesen yollarla bölünmüş olması gibi karakteristik özellikleri bulunmaktaydı (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 62). Ama bu şehirler de, kapladıkları alan itibarıyla, günümüzün ölçülerine göre çok küçüktü. Bu küçüklük ve şehirleşmenin yavaşlığı iki sebeple açıklanabilir:

- Ziraatın yavaş karakterli, statik ve iş gücüne dayanır olması
- Birçok kavimlerin varlığı ve bunlar arasında haberleşme ve ulaştırma imkânlarının gelişmemiş olması, büyük milli merkezlerin doğmasını imkânsızlaştırdığı gibi, komşular tarafından tehdit edilmek veya istilaya

uğramak gibi siyasal sebepler de bütün bu faktörlere katılıyordu (Keleş, s. 4)

Makinenin icadı ve sanayiye girmeye başlaması, Adam Smith tarafından ortaya konan kapitalizm esaslarının ekonomik hayata gitgide hâkim olması ve buna paralel olarak sanayii inkılabının ihtisaslaşma ve iş bölümünü hızlandırması, 18. Yüzyılın sonlarıyla 19. Yüzyılın ilk yarısını çağdaş şehir uygarlığına varmada bir geçiş devresi yapmıştır. Ancak büyükşehirlerin süratle gelişmesi 19. Yüzyılın son yarısı ile içinde bulunduğumuz yüzyılda olmuştur. İşte bu şehir devrimi, şehir ve bölge planlamasının, idarenin bir planlama görevi olarak ortaya çıkmasına ve aynı zamanda bir meslek olarak gelişmesine imkân hazırlamıştır (Keleş, Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, s. 5).

Sosyal yaşamın başlamasıyla birlikte haklar kavramı ortaya çıkmış; bireysellik ve toplumsallık dengesini bir çatışma içine sokmadan, kişilerin hak ve özgürlüklerinin gerçekleştirilebilmesi ve yaşamını devam ettirebilmesi için bu yaşam formunun kendi içinde düzen ve güvenliğini tesis etmek üzere bir yönetim erkine ihtiyaç duyulmuş ve bu şekilde ilk çağ medeniyetleri kurulmaya başlamıştır.

Toplumun iç ve dış güvenlik gereksinimlerinin karşılanması, toplumun düzenini sağlayacak kuralların belirlenmesi ve ortaya çıkan kural ihlallerinin varlığı halinde yaptırımların uygulanması gerekliliği devlet örgütlenmesinin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Devleti kuran, idareyi oluşturan bireyler, devlet örgütlenmesiyle, kişisel olarak başa çıkamayacakları sorunların çözüme kavuşturulmasını ve bireysel olarak karşılayamayacakları ihtiyaçların devlet eliyle daha kolay biçimde karşılanması imkânına kavuşmuşlardır.

İnsan olmanın en sade ve ilkel amacı hayatta var olmak ve neslin devamını sağlamak iken gerek tarım devrimi gerekse de devamındaki kentleşme ve sanayii devrimleri ile birlikte amaç daha konforlu, güvenli, sağlıklı ve özgür bir yerde yaşamaya doğru evrilmiştir.

Yaşanacak toprak parçasının nerede olacağı, sınırlarının ne olduğu kimi zaman sahiplenme kimi zaman da savaşlar, hukuki anlaşmalar sayesinde olmuştur. Şehrin ya

da makro planda devletin idaresini elinde tutan iktidar sahipleri bir toprak parçasının doğal yapısını, ekonomisini oluşturan geçim kaynaklarını ve nüfusunu öyle bir denge ile sağlamalıdır ki yönetimi altında bulunan vatandaşlarının güvenliğini, sağlığını ve diğer tüm kamusal ihtiyaçlarını gerektiği gibi yerine getirebilsin. Bu aşamada yöneticilerin kamuyu oluşturan halk üzerinde ve kamu yararına yerleşimi ya da modern anlamda şehirleşmeyi oluşturmaları gerekmektedir. Bu amaçla yapılan tüm faaliyetlerin adına imar faaliyetleri denir.

Yerleşime elverişli olduğu düşünülerek toplu ya da bireysel yaşam inşa etmek üzere seçilen bir toprak parçası üzerinde yapılacak imar hakları düzenlemesinde imkânların sınırlı olması, oluşturulacak yerleşim yerinin belirli kurallar çerçevesinde ortak kullanımını ve yönetimini gerektirir. Burada mülkiyet hakkının önemi ortaya çıkar. Kişilerin safi mülkiyetinde olan taşınmazlar ile ortak kullanıma ayrılan mekânlar arasında bir denge sağlayacak, otoriteyi kuracak ve toplu yaşam düzeni geliştirecek bir hukuk düzeni ihtiyacı hâsıl olacaktır.

Hak ve özgürlükler mücadelesi tarihine bakıldığında, birçok mücadelenin itici gücünün mülkiyet hakkının korunması çabası olduğu görülecektir. Temel hak ve özgürlükler mücadele tarihinin en eski metinlerinden biri sayılan Magna Carta (1215) dahi neticesi itibarıyla mülkiyet hakkının korunmasını en başa koymuş olan bir hukuki belge olduğu kabul edilmektedir (Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, s. 2).

İmar'ın Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre sözlük anlamı “bayındırlık”; bayındır'ın ise sözlük anlamı “gelişip güzelleşmesi, hayat şartlarının uygun duruma getirilmesi için üzerinde çalışılmış olan, bakımlı, imar edilmiş, mamur (yer), abat”tır¹.

İmar Arapça kökenli bir kelime olup, asıl şekli “i'mar”dır. İmar kelime anlamı olarak; yapmak, tamir etmek, şenlendirmek, mamur kılmak, harabilik ve ıssızlıktan kurtarmak anlamına gelmektedir. İmar kelimesine verilen bu karşılıklar, kelimenin kavram olarak yapmaya, iyileştirmeye ve güzelleştirmeye yönelik bir faaliyetin adı olduğunu ortaya koymaktadır (Çolak, İmar Hukuku, s. 5).

¹ <https://sozluk.gov.tr/> 26.05.2023 22:24

İmar kelimesi, sözlük anlamının dışında, farklı anlamlar da ifade eden bir kavramdır. İmar kavramı hukuki olarak mülkiyet hakkının anlamlı bir şekilde kullanılmasını sağlayan bir dizi idari işlem ve uygulamayı ifade ettiği gibi, hakkın kullanımına engel oluşturan uygulama ve kararları da kapsamaktadır. İmar uygulamaları kapsamında idare, bir yandan arazilerin planlanması yetkisine sahip olduğu gibi, diğer yandan hazırlanan planların yaşama geçirilmesini sağlayacak uygulamaları gerçekleştirmekle de yükümlü olacaktır (Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, s. 1).

İmar faaliyetleri devlet için, devlet adına, kamunun hak ve menfaatlerine ters düşmeden yahut hak ve menfaatlerine uygunlaştırarak bir düzen, tertip içinde çağın yaşam standartlarına ve geleceğe dönük değişime ve gelişime uygun, modern, sağlıklı, güvenli ve refah yaşam sunma çabasıdır.

İçinde yaşam sürdürülen toprak parçasının özelliklerinin araştırılması, yerleşime elverişli olup olmadığının belirlenmesi, yerleşime uygun olan alanların planlanması, bir yapının ya da yapı topluluklarının üzerinde bulunduğu arazilerin düzenlenmesi, yapılandırılması veya iyileştirilmesi faaliyetleri imar kavramı kapsamındadır. “İmarın kelime anlamı doğrultusunda, bir arazinin imar kapsamına alınarak, niteliklerinin araştırılması, veriler ve ihtiyaçlar doğrultusunda yapılaşmanın planlanması, plan doğrultusunda arazide imar parsellerinin oluşturulması, altyapı ve üstyapının planlanması, kurulumunun gerçekleştirilmesi, kamusal ve kişisel yapılaşmanın projelendirilmesi, inşaat izinlerinin verilmesi, yapılaşmanın izinler doğrultusunda gerçekleşmesinin sağlanmasına yönelik olarak gözetim ve denetimlerin yapılması, projeye aykırı uygulamalarla ilgili yapılacak uygulamalar ve yapılaşmanın kurallara uygun tamamlandığının tespiti imar kavramı kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerdir” (Çolak, İmar Hukuku, s. 7).

İmar hukukunun temelini oluşturan olan imar hakkı kavramını da tanımlamak önemlidir. İmar hakkı, yapılaşma hakkı değildir. Her imar hakkı yapılaşma imkânı vermez. Diğer yandan planlama ile yapılaşma hakkı da farklı kavramlardır. Örneğin imar planı olmayan plansız alanlarda, bağ/bahçe nizamında yapılaşmaya izin verilmektedir. Bununla beraber çoğunlukla imar hakkı, imar mevzuatı ve planına dayalı

yapılaşma hakkını göstermektedir. İmar hakkı mülkiyet hakkı da değildir. Mülkiyet hakkı taşınır-taşınmaz mallar üzerinde olur ve taşınmaz mallarda tapu ile belirlenir. İmar hakkı henüz tapu aşamasına gelmemiş ve tapu aşamasından dahi önce doğmuş bir hak olarak tanımlanabilir (Sancakdar, İmar Hakkı Transferi Kavramı Üzerine Genel Düşünceler).

İmar planlaması ile imar hukuku karşılıkları farklı olan kavramlardır. “Yerleşim bölgelerinin, düzenli, sağlıklı ve estetik bir şekilde kurulması, mevcut durumunun korunması, iyileştirilmesi ve geleceğinin insan yaşamının gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanmasına imar planlaması; imar planlamasında yetkili birimleri belirleyen, planlamanın temel niteliklerini, uyulması zorunlu usul kurallarını, temel hedefleri, amaçları ve önceliklerini belirleyen hukuk kurallarına ise imar hukuku denir” (Çolak & Öngören, s. 14).

Ülkemizin imar hukukunun tarihsel serüveni incelendiği takdirde, sağlıklı, dengeli ve yaşanabilir bir kent olgusu yaratma adına yürürlüğe giren yasaların ve imar uygulamalarının yeterli gelmemesi sebebi ile; sağlam, sağlıklı, insanların huzur ve güvenliğini temin edici yapıların inşa edilmediği, köyden kente göç olgusuyla birlikte çok kısa sürede yapılan, imar kurallarının öngördüğü yapılaşmanın asgari unsurlarını dahi barındırmayan ve insan sağlığı ve güvenliğini tehdit eden yapıların varlığı malumdur.

İmar faaliyetlerinin temel dürtüsü kaynakların verimli kullanılabilmesi ve estetik kaygılardan öte kamusal güvenlik ve düzenin tesis edilebilmesidir. İmar faaliyetleriyle idare kamusal alanda gerekli gördüğü asayiş, sağlık ve hukuki tedbirleri aleni olarak yürürlüğe koyabilecek ve kamunun diğer önemli taleplerini yerine getirebileceği bir ortam oluşturabilecektir. Böylelikle kamuyu oluşturan gerçek ve tüzel kişiler gerek kendi haklarını ve yükümlülüklerinin bilincinde hareket edecek ve sorumluluk altına girecektir. İdare de üzerine düşen vazifelerini daha etkili biçimde yerine getirirken hak ve özgürlükler üzerinde minimum kısıtlama maksimum özgürlük prensibini uygulayabilecektir. Her türlü uygulama kamu yararı amacı güdeceğinden imar faaliyetlerinden beklenen fayda toplumun her kesimi açısından sağlanmış olacaktır. İmar faaliyetleri sayesinde toplumsal uygarlık seviyesi yükselecek ve tabandan tavana her birey bu imkânlardan eşit olarak yararlanabilecektir.

Kamu hizmetlerinin kendilerinden beklenen amaçları gerçekleştirebilmesi için, toplumsal ihtiyaçların analizi, bu analiz doğrultusunda üretilecek mal ve hizmetlerin tespiti, hizmetlerin sunulacağı yerin tespiti, kişilerin belirlenmesi, hangi idare ya da idareler tarafından hizmetin gerçekleştirilmesi gerektiği teşkilatlanma ve benzeri konuların doğru belirlenmesi gerekir. Bu çalışmaların beklenen sonuçları doğurabilmesi, bu noktada planlı hareket edilmesini gerektirmektedir (Çolak, İmar Hukuku, s. 72).

“İdare, şehirlerle, araziler ve binalar hakkında kararlarını verirken, asıl orada yaşayanların mutlu olmalarını, esenlik içinde olmalarını ve ekonomik açıdan refah içinde olmalarını amaçlayan kamu yararını hedeflerken demokrasi gereği, orada yaşayan halkın da sürece katılımını sağlamak zorundadır” (Öngören, s. 4). Süreçte meşruiyetin sağlanması büyük ölçüde halkın katılımı ile olur; halkın katılımı sağlandığında ve hukuk kurallarının öngördüğü istikamette bir planlama süreci işletildiğinde plandan umulan fayda elde edilebilir.

Kamu yararından sonra imar denilince akla şehircilik ilkeleri ve planlama esasları gelmektedir. Liberal politikaların küresel planda ülke politikalarını etkilemesiyle çevreye daha duyarlı sürdürülebilir kalkınma kavramı da imar faaliyetleri etkileyen bir kavram haline gelmiştir. “İmar hukuku bu ilkeler aracılığıyla kamu yararı ve bireysel yarar arasında denge sağlamaya çalışırken, bireylerle kamu kuruluşları ve kamu kuruluşlarının kendi aralarındaki uyuşmazlıkların çözümüne de yardımcı olur” (Özdemir, s. 4).

Şehircilik ilkeleri denildiğinde daha çok akla gelen, “kentlerin, kentsel bir yerleşim yerinde yaşayanların toplumsal, ekonomik, kültürel gereksinmelerini karşılayacak, estetik beklentilerine yanıt verecek, kentin sahip bulunduğu doğal, tarihsel ve kültürel değerlerin bugünkü ve gelecek kuşaklar için korunmasını güvence altına alabilecek, bir başka deyişle koruma-kullanma dengesinin bozulmasını önleyebilecek bir biçimde planlanması ve yönetilmesidir” (Keleş & Mengi, s. 35).

İmar, imar planlaması ve şehircilik kavramları birbirleriyle ilintili kavramlar olması münasebetiyle zaman zaman karıştırılmakta ve birbiri yerine kullanılmaktadır.

İmarın ne olduğunu anlama çalışırken şehircilik kavramı üzerine de bilgi edinmek kanaatimizce lüzumludur.

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme 20. yüzyılın ikinci yarısına damga vuran toplumsal sorunların başında yer alır. Daha önceden de bahsettiğimiz üzere sanayileşme hızlı bir biçimde köyden kente doğru yönelen, sayı olarak fazla insan hareketlerine sebep olmuştur. Sonuçları özellikle bizim gibi olan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri etkileyen bu çarpık kentleşme gerçeğinin 21. yüzyılda da dünyanın pek çok farklı farklı yerinde görülmektedir. “Henüz yapısal dönüşümünü tamamlayarak batı Avrupa’ nın ekonomik, toplumsal ve siyasal yönlerden tam anlamıyla bir parçası durumuna gelememiş olan ülkemiz de nüfus artışı ve kentleşme güncelliğini koruyan, ekonomiye yük olmayı sürdüren, hükümetleri ve parlamentoyu sürekli olarak bu konularla uğraşmak zorunda bırakan yapısal özelliklerinden biridir” (Keleş & Mengi, s. 19).

Şehirleşme kelime anlamı olarak; “şehirleşmek işi, özellikle sanayinin gelişmesi sonucu nüfusun şehirlerde toplanması ve şehir alanlarının genişlemesi sürecidir”².

Şehirleşme; sanayileşme ve ekonomik gelişmeyle birlikte karşılıklı olarak şehir sayısının artması ve bugünkü şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci olarak tanımlanabilir(Keleş, s. 50).

Şehircilik, şehirlerin kurulmasında, düzenlenmesinde, güzelleşmesinde kullanılacak, uygulanacak yöntemleri, şehirlerle ilgili toplumsal, ekonomik vb. sorunları konu edinen kamu hukuku kökenli bir bilim dalıdır; şehircilik ilkelerinin, şehirciliğin temel prensipleri ve bilgisi anlamına gelmektedir (Özdemir, s. 5).

Şehircilik, fiziksel çevre ile toplumun sağlıklı şekilde bütünleşip düzenlenmesini amaçlayan plan, program ve projelere dayanan bilimsel, sanatsal ve nihayet yönetsel bir faaliyet alanıdır. Bu faaliyet alanı yalnızca mekânsal sorunlarla ilgili bir çalışma alanı

² <https://sozluk.gov.tr/> 07.04.2023 16:08

değil, aynı zamanda toplumsal düzen ve huzurun sağlanmasında istikrarlı ve kesintisiz biçimde devam eden, kamunun zor kullanma yetkisinden de yararlanan bir mücadeleyi ifade eder. Bu nedenle eğitim, hukuk, sosyoloji (hatta psikoloji), iktisat, mimarlık, mühendislik, ulaşım, jeoloji, istatistik, ormancılık, sağlık gibi birçok bilim ve araştırma dalını ilgilendirir. Bütün bu analizler şehirciliğin onun en önemli araçlarından bir olan imar planlamasından daha geniş ve çok yönlü bir kavram olduğunu göstermektedir (Şahin, s. 4).

“Şehircilik; bir ilkeler, değerler, yeğlemeler, niyetler, eylemler bütünü olarak biçimlenmelidir. Şehirciliğin doğası siyaset alanına açık oluşudur. Bu nedenle çevremizde gelişen kentleşme süreçleri baskın siyaset kurumunun yansımalarıdır. İdare erkinkiler, savundukları siyasetin niteliğini mekâna yansıtır. Bu bütün mekânı oluşturan ögelerin; toprağın, havanın, suyun, toprak kaynaklarının, su kaynaklarının, tarihsel birikimlerin, ormanın, yeşil alanların, kültür varlıklarının, ulaşım yollarının, dinlenme alanlarının, çalışma alanlarının, tarihselliğin, kültürel birikimlerin, sosyal yapıların, ekonominin, siyasetin, yönetimin, demokrasinin, katılımın, kent hakkının; özetle tüm ögelerin bir felsefeyle kavranması gerekmektedir. Bu ögelerden birini ya da birkaçını bütünden soyutlayarak çekip almak kentlerimizin bugünkü bunalımlarının sebebidir” (Köktürk & Köktürk, s. 38).

“Şehirleşme sadece bir nüfus hareketi değildir. Aynı zamanda ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal boyutları olan bir kavramdır. Ekonominin ve toplumun yapısındaki değişikliklerden hem etkilenmekte, hem de onları etkilemektedir. Şehirleşme hareketleri sonucunda yerleşim yerlerinin fiziksel yapısı kadar toplum yapısı, ekonomi, çevre değerleri ve siyaset de etkilenmekte olduğundan kentleşmeye ilişkin bütün konular davranış bilimlerini de ilgilendirmektedir” (Keleş & Mengi, s. 20). Doğru bir kentleşme, şehirleşme sürecinin önündeki en büyük engellerden biri de yoksulluktur. Kırsal kesimlerdeki yoksulluk ve bununla birlikte gelen zihniyet, büyükşehirlere doğru gerçekleştirilen göçle birlikte göç edilen yere taşınmaktadır. Burada yapılması gereken kırsalda, istihdam odaklı yerel kalkınma plan ve projelerinin hazırlanarak hayata geçirilmesidir.

Anlaşılabacağı üzere şehircilik multidisipliner bir kamu bilimi alanıdır. İdare hukukunun özü kamu yararını tesis etmektir. Kamu yararını tesis ederken hem idare

hem de özel kişilerin hukuku korumak için toplumun tüm kesiminden görüş alarak, bilimsel verilere dayanarak, ulusal ve evrensel hukuk kurallarına aykırılık teşkil etmeyecek bir çalışma süreci yapmak ya da yapılması için önderlik etmek hak kayıplarının önüne geçecektir.

Gelişmiş ülkelerde; şehirciliğin çağdaş eğilimlerinin ışığı altında planlama çalışmalarını iki gruba ayırdığı görülmektedir. Bunlardan biri sosyal ve ekonomik planlama, diğeri ise fiziksel ve teknik planlamadır. Sosyal, ekonomik ve stratejik bakımdan ulusal amaç ve hedeflerin saptanması işini kanun koyucu sıfatıyla meclis, Devlet Planlama Teşkilatı (Bu kurum 2011 yılında kapatılarak, görevleri Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmiştir), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (bu bakanlık da 2011 yılında Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na dönüştürülmüştür) gibi merkezi kuruluşlar gerçekleştirmektedir. Amaca uygun olarak topraktan ne yolda yararlanılacağını gösteren yerel ve bölgesel planların yapılması ve yürütülmesi görevini de yerel yönetim ve örgütler yerine getirmektedir. Bu kısım fiziksel ve teknik planlama çalışmalarıdır.

Modern anlamda imar planlamasının şehirleşme hareketlerinin bir sonucu olduğu anlaşılmaktadır. Kentleşme ve planlama birer kültür olgusudur. Bu durum bir manada antik çağlarda felsefi düşünce çabasında, eğitiminde olanların belli başlı insani ihtiyaçlarını karşılayabilen kişiler olabilmesine benzetilebilir. Sanayi devrimi ile küresel anlamda artan köyden şehre göç hareketi hem idarecileri hem de toplum bilimcileri bu kavramlar üzerinde çalışmaya mecbur kılmıştır. Çünkü tüm bu süreç birbirini sebep sonuç ile takip etmektedir. Göç dalgası nüfusu; nüfus imar faaliyetlerini; imar faaliyetleri ise idareye bu konuda tedbir alma mecburiyetinde bırakmıştır. Devlet yöneticileri şehirlerin şehirleşme felsefesine uygun gelişebilmelerini sağlamak için imar planlaması kurumunu oluşturmuşlardır.

Ülkemizde şehirleşme hareketleri özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra makineleşmeye geçiş ile başlamış, 1950'li yıllardan sonra hız kazanmıştır. Avrupa şehirleşmesinden edinilen deneyimler çerçevesinde yapılacaklar belirlenmiş, özellikle şehirlerin bir an önce plana kavuşturulması ve bu planların uygulanması amaçlanmıştır (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 23).

Modern şehir ve bölge planlamasının amacı önceden şehir planlaması yapılan ya da hiç yapılmamış yerlerdeki hataların düzeltilmesi olduğu kadar, hataların yapılmasının önlenmesi, gelecekteki gelişmelerin planlı faaliyet konusu yapılmasını ve bunlar yapılırken, daha önceden ve başka yerlerde işlenmiş hatalardan ders alınmasını sağlamaktır (Keleş, s. 12).

Şehirler için verimliliğin ölçüsü, sağladıkları kamusal hizmetlerin cinsi ve seviyesidir; bu da doğal olarak yerel ve merkezi idarecileri şehir ya da bölge planlaması yapmaya sevk etmektedir (Keleş, s. 112).

Önceki paragraflarda, imar faaliyetlerinin insanoğlunun var olduğundan itibaren gerçekleştirilmesine rağmen bir hukuk dalı olarak gelişmesi sanayii devriminden sonraki döneme denk geldiğinden bahsetmiştik. Batıda sanayii devrimi ile birlikte; bizde ise 1950’li yıllardan sonraki endüstriyel kalkınma ile köylerden kentlere göçler yaşanmış, hızlı bir kentleşme gerçekleşmiş; bu durum tahmin edileceği üzere sağlıklı bir yapılaşma, alt yapı eksikliği ve çevre sorunlarına gebe. Ne yazık ki halkımızın bu konudaki bilinci gelişmiş toplumlar kadar olmadığından, vatandaş başını sokacak bir yer bulmanın derdiyle günümüzün en büyük problemlerinden biri olan yanlış kentleşmeye bilerek ya da bilmeden sebep vermiştir. Bu konuda yetkililerin vaktinde aksiyon almamış olması sorunu çığ gibi büyötmüştür.

İşte tüm gerekçelerle imar faaliyetleri ve uygulamalarının hukuk kuralları ile hukuki zemine kavuşturularak ve yine hukuk kuralları ile koruma altına alınması ve yaptırım uygulayabilme yeteneğine haiz kılınması zarureti meydana gelmiştir.

İmar planlamasının tarihi gelişimine baktığımızda bu kurumun çeşitli aşamalardan geçerek bugünkü niteliğine kavuştuğunu görmekteyiz. “İlk evrede imar planlaması yalnızca kentlerin güzelleşmesine yönelik bir uğraş alanı olarak algılanırken, ikinci aşamada kentlerin imarı ve planlaması bir mühendislik çabası olarak görölmüş, kentin farklı işlevlerinin görölmüne yarayacak yapıların yapılmasında etkinlik sağlamak amacı öncelik kazanmıştır. Bu evrimde üçüncü aşama ise imar planlamasının salt bir teknik uğraş olmak yerine, ekonomik ve toplumsal etmenlerin de hesaba katıldığı çok yönlü bir çaba olarak ele alınmasıdır” (Şahin, s. 9).

“İdare, imar planlaması çalışmaları ile yerleşim yerlerinin konumunu, gelişimini, iyileştirilmesini, geleceğin insan yaşamının gereklerini karşılayacak şekilde hazırlanmasını yapmaktadır. İmar planlaması sadece mekânsal olarak araziye konut alanı, sanayi alanı, okul alanı olarak fonksiyonlara ayırma işi değildir. O bölgenin ve şehrin ekonomisini, ulaşımını ve sosyal yaşamını da 20-30 yıl boyunca planlamaktır” (Öngören, s. 4).

İmar planlaması; bir yerleşim biriminin, yerleşmeleri etkileyen bütün değişkenlerle beraber gelecekteki görünümünden sorumlu olan idarenin, kamu yararı amacıyla gerçekleştirmekle görevli ve yetkili olduğu, süreklilik arz eden faaliyetler bütünüdür. Bu sürekliliğin kaynağı kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesidir.

İdare imara ilişkin faaliyetlerinde her zaman kamusal yararı götmeli ve imar faaliyetleri sebebiyle ortaya çıkabilecek hak kaybı gibi tüm olumsuzlukların önüne geçebilecek hukuki düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür.

İmar faaliyetleri özel bilgi ve beceri gerektiren bir alandır. Dolayısıyla idare bu faaliyetleri düzenlemek, sınırlarını çizmek ve uygulamak için öncelikle hukuki altyapıyı oluşturmali, daha sonra işinde bilgi ve beceri sahibi olduğunu ispatlamış kişileri kendi bünyesinde kamu çalışanı haline getirerek bağımsızlaştırmalı ve hukuk devleti ilkesi³ sınırları içinde uygulamalarını gerçekleştirmelidir. Böylelikle imar hakkı sahipleri haklarını kullanırken kamu yararına karşıtlık oluşturabilecek davranışların önüne geçebilecek ve kamu düzeni tesis edilebilecektir.

³ AYM E: 2015/67 K: 2016/21 T: 16.3.2016; “Anayasanın 2. maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” hükmü düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçman, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir. Kanunların kamu yararının sağlanması amacına yönelik olması, genel, objektif, adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi hukuk devleti olmanın gereğidir. Bu madde de nitelikleri belirtilen sosyal hukuk devleti, insan haklarına dayanan, kişilerin huzur, refah ve mutluluk içinde yaşamalarını güvence altına alan, kişi hak ve özgürlükleriyle kamu yararı arasında adil bir denge kurabilen, çalışma hayatını geliştiren ve ekonomik önlemler olarak çalışanlarını koruyan, onların insan onuruna uygun hayat sürdürmelerini sağlayan, milli gelirin adaletle uygun biçimde dağıtılması için gereken önlemleri alan, sosyal güvenlik hakkını yaşama geçirebilen, sosyal adaleti ve toplumsal dengeleri gözetken devlettir. Belirtilen hukuk devleti ilkesiyle, toplum yaşamında adaletle ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeninin kurulması amaçlanmaktadır.”

İmar faaliyetleri gerçek ve tüzel kişilerin öncelikle yaşama hakkı devamında; kişi dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığını geliştirebilme, konut dokunulmazlığı, mülkiyet, yerleşme ve seyahat, sağlık, kendini gerçekleştirebilme, özel girişim gibi temel hak ve hürriyetlerle girift haldedir. Bu hakların uygulanabilirliği ve kontrolü imar uygulamaları ile gerek doğrudan gerekse de dolaylı olarak sağlanabilmektedir. Dolayısıyla imar faaliyetlerinin denetlenmesiyle hem hak ve özgürlüklerin engellenmesinin önüne geçilebilecek hem de kamu yararı sağlanabilecektir.

İmar faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik çalışmalar çok yönlülük arz eder; bir yandan imar faaliyetlerinin denetim altında tutulmasına yönelik olarak idareye tanınan yetkilerin hukuki çerçevesinin çizilmesini; bir yandan imar faaliyetlerine yönelik olarak idarenin üstlenmesi zorunlu olan hizmetlerin yerine getirilmesini; diğer yandan da hukuka uygun yapılaşmanın temelini oluşturan planlama faaliyetini içermektedir (Çolak, İmar Hukuku, s. 17).

İdarenin imar faaliyetlerinin denetlenebilir olması gerekmektedir. Böylece örneğin bir inşaat çalışması yapan kişilerin yaptığı binaların dönemin fenni koşullarına uygun olup olmadığı denetimi sayesinde kamusal düzen ve fayda elde edilmiş olabilecektir. Çünkü kamuyu oluşturan bireyler bu sayede sağlıklı bir şehirleşme içinde yaşama hakkına sahip olacaklardır.

“İmar faaliyetlerinin belli bir düzene tabi tutulmaması, en fazla güç sahibi olanlara ve düzensizlikten çıkar sağlayanlara yarar. Bu ve buna benzer gerekçelerden dolayı imar faaliyetlerinin belli bir düzene ve kurallara tabi tutulması gereği ve hatta zorunluluğu bulunmaktadır” (Şaşmaz, s. 5).

“Kente karşı suç, bir kentin kent olmak nedeniyle sahip olduğu kimlik, özelliklerinin ve değerlerinin yok edilmesine, bu değerlere saldırılmasına ilişkin eylemler biçiminde tanımlanır. Kente karşı işlenen suçların önemli bir bölümünün imar kararları ve uygulamalarıyla işlendiğini söylemek abartma değildir. Bu türlü suçlar genellikle imar planlarının ve kararlarının uygulanması(pozitif) yoluyla işlenen suçlar ve imar plan ve kararlarına uyulmaması(negatif) suretiyle işlenen suçlar olmak üzere ikiye ayrılır” (Keleş & Mengi, s. 39). Kentlilik bilinci, kentlerde yaşayan insanların

yaşadıkları çevreye sahip çıkmaları ile gelişmektedir. İmar planlarına uygun davranışlar aracılığıyla kentlilik bilinci gelişir ve korunur. Böylece kaliteli, insani yaşam standartlarına sahip, doğru bir şehirleşme hayata geçirilmiş olur.

Ancak bu imar faaliyetleri üzerindeki denetim yetkisinin hukuki bir zemini olmalıdır, böylece keyfe keder ve kişilerin kendi tercihlerine bağlı taraflı uygulamaların önüne geçilebilecektir. Burada kanun koyucuya büyük görev düşmektedir. Kanun koyucu imar faaliyetlerinin düzenlenmesinde ve denetlenmesinde idarenin sahip olduğu yetkileri, yetkilerin kimler tarafından kullanılacağını, ne ölçüde kullanılacağı, imar faaliyetlerinde amaçlanan kamu yararını ve kamunun hak ve özgürlüklerin tanımı ve sınırlarını açıkça ve ayrıntılı ortaya koymalıdır.

Gerçek insanların ve şirketlerin, hedeflerine ulaşabilmesi için imkânlarıyla hedefleri arasında bir denge oluşturmak zorunda olmaları gibi, toplumsal faaliyetlerde de planlı hareket edilmesi gerekir. Bir toplum sözleşmesi aracılığıyla idarece üstlenilmiş olan toplumsal ihtiyaçların karşılanması, devletin yüklendiği görevlerde başarı sağlayabilmesi, kısaca kamu yararının sağlanabilmesi sahip olunan eldeki imkânların ihtiyaçlar doğrultusunda en yüksek yararı gözeterek planlanmasıyla mümkündür. Planlama geleceğe dönük beklentilerin gerçekleşebilmesi için, kurgulanan senaryolardan uygun ve elverişli olanın tercih edilmesidir.

Toplumun huzur ve mutluluğu amacıyla bir yerleşmenin fiziki, ekonomik, sosyal özelliklerinin kısaca kenti meydana getiren tüm şartların beraber değerlendirilerek düzenlenmesine yönelik eylem, işlem ve örgütlenmeler bütününden oluşan imar planlaması; düzensizliğe engel olarak, kentin geleceğini şekillendirmek üzere ve bu doğrultuda bireylerin çıkarlarıyla toplumun genel yararı arasındaki dengeyi kurmak için doğmuştur.

İmar planlamasından beklenen faydanın elde edilebilmesi için sürekliliğinin sağlanması zorunludur. Sürekliliğin anlamı; planın yapılmasından ibaret olmayan veya planın tamamlanmasıyla sona ermeyen, aksine, süreklilik arz eden dinamik bir niteliğe sahip olmasıdır. Bu sürekliliği sağlayabilmek için imar planlamasının çeşitli evrelerden

oluşturduğunu ve sona ermeyen bir süreç olduğunu bilinmesi gerekir (Şahin, s. 8). Süreklilik ilerleyen başlıklarda, imar planlamasının bir ilkesi olarak incelenecektir.

İmar planlama faaliyetinin amacı, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleşmesi, çevre, doğa, kültür ve doğal miras ile diğer alanların korunması olup, kamu ve toplum yararının gerçekleşmesini sağlayacak hukuki ortamın sağlanmasıdır (Tiyek & Ulusoy, s. 263).

İmar hukuku taşınmaz mülkiyetini doğrudan ilgilendirdiğinden, mutlaka bir taşınmazın ve gayrimenkulün bulunması otomatik olarak zorunludur. Topluluk halinde yaşayan insanların taşınmaz üzerindeki bireysel mülkiyet haklarının kamu yararı amacıyla sınırlandırılması konusu imar hukukunun çekirdeğini oluşturur. İmar hukukunun en belirgin ürünü olan imar planları, bireylerin sahip oldukları özel mülkiyet haklarını toplumun yararına olacak şekilde düzenleyen, bu doğrultuda kentlerin daha düzenli bir şekilde gelişmesine katkıda bulunan yazılı belgelerdir (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 23).

İmar planı vasıtası ile taşınmaz bir malın tapudaki vasfı kamu yararını sağlamak ve hukuka uygun olması kaydıyla değiştirilebilir. Böylesi bir durumda o taşınmazın malikinin malik sıfatı devam eder. Ta ki kamulaştırma ya da kamulaştırmasız el atma ile mülkiyeti elinden kaybedene kadar devam edecektir.

Yargıtay Hukuk Genel Kurulu'nun incelediği bir olayda; tapuda davacı adına kayıtlı kadastro parselinde, ıslah imar plan değişikliği ile kısmen park kısmen de yol alanında gösterildiği, dava görüldüğü esnada taşınmazın üzerinde hiçbir şeyin olmadığı, arsanın boş olduğu tespit edilmiştir. Davacı taraf yerel mahkemeden ilgili belediyenin bu kararı ile malikin taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkının kullanılamaz hale getirildiğini, dolayısıyla bu durumun kamulaştırmasız fiilen el atma oluşturduğunu ve bu sebepten ilgili belediyeden zararının tazminini talep etmiştir.

İlk derece mahkemesi davacının talebini haklı görerek kabul etmiş fakat temyiz edilen karar Yargıtay özel dairesi tarafından reddedilmiş ve dava Yargıtay Genel Kurulu'na ulaşmıştır. YGHK'nin kararı şu şekildedir:

“Tapuya halen davacı adına kayıtlı bulunan ve imar planında kısmen park kısmen yol alanında gösterilen ... parselin bulunduğu alanda, davalı belediyece ne 2981/3290/3366 s. Yasalara göre, ne de 1394 s. İmar Yasası’nın 18. Maddesine göre bir plan uygulamasının yapılmadığı; taşınmazın davacının elinde bulunduğunu ve mevcut haliyle arsa niteliği ile kiraya verme ve başka şekillerde tasarruf edebileceği anlaşıldığından, davacının kullanımının davalı idarece sahiplenme kıstasıyla ve sürekli biçimde fiilen engellenmediği açıktır.

Esasen, davacıya ilişkin tapulu yerin, salt imar planında park ve yol alanı olarak ayrılmış olması, mülkiyet hakkının sona erdiğinin kabulüne yetmez.

Bu husus, mal sahibine mal sahibine taşınmaz bedelini talep etme hakkı vermeyeceğinden, direnme kararında sözü edilen hukuki el atmanın varlığından bahisle kamulaştırmasız el koyma hükümlerinin uygulanması olanaklı değildir. Kamulaştırmasız el koyma hükümleri ancak idarece mal sahibinin malının elinden alınması durumunda uygulanacaktır.

Şu da eklenmelidir ki, kamulaştırmasız el koymanın varlığı için imar planında yol, yeşil alan gibi kamu hizmetine ayrılan imar parseline dahi idarece fiilen el atılması ve mal sahibinin tasarrufunun fiilen engellenmesi koşulu aranmakta olup, taşınmazın salt imar durumu kamulaştırmasız el koyma olgusunun kabulü için yeterli bulunmadığına göre; olduğu gibi bırakılan kadastro parseli niteliğinde olan dava konusu taşınmaz yönünden, böyle bir halde fiili el koymanın varlığının ve davacının tasarrufunun idarece fiilen engellenip engellenmediğine ait unsurların evleviyetle bulunması gerekli ve zorunludur.

Yukarıda belirtilen ilkeler uyarınca davalı idarenin dava konusu ... taşınmaza fiilen el atmadığı, taşınmazı elinde bulunduran tapu maliki davacıyı tasarruftan men etmediği, imar planında park ve yol alanında gösterilmiş olsa dahi bu amaca yönelik olarak taşınmazda fiilen düzenleme yapıp kamu hizmetine tahsis etmediği, bu sebeple kamulaştırmasız el atma olgusundan söz etme olanağı bulunmadığı, böylelikle bu durumun mülkiyet hakkı sahibi davacıya bir dava hakkı vermediği sonucuna varılmıştır.”⁴

Yukarıda verilen karardan da anlaşılacağı üzere, imar uygulamaları mülkiyet hakkı üzerinde kanunun izin verdiği daire içinde kullanımı kısıtlayabilir; fakat bu durum

⁴ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2007/5-805, K. 2007/826, T. 07.11.2007

mülkiyet hakkını ortadan kaldırmaz. Çünkü imar uygulamaları ile aslolan taşınmaz maliklerinin yararı değil, toplumsal yararlanmayı sağlamaktır. Kamu yararı sağlanırken kamu menfaati ve özel kişi mülkiyet hakkı arasında hukuka uygun denge sağlanmalıdır.

İdari bir işlem olan imar planları; bireysel işlem olmayıp, genel, soyut, sürekli, şahsa bağlı olmayan, bir kez uygulanmakla tükenmeyen, kural koyan, düzenleyici işlemlerdendir (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 54).

Şehircilik faaliyetlerinin hukuksal dayanağını teşkil eden imar planları, belki de bütün diğer idari işlemlerden daha etkili bir biçimde toplumu ve bireyleri ilgilendiren, uyulması zorunlu, objektif belgelerdir. Parçası oldukları toplumların aynası olan kentlerin düzenlenmesinin başlıca aracı olan imar planları, yapılaşlarına ilişkin kuralların ilgili toplumun ihtiyaçları ve gerçeklerine uygunluğu ölçüsünde işlevsellik kazanırlar (Şahin, s. 1).

İmar uygulamalarının temel ilkelerinin belirlenmesi, imara ilişkin idari düzenleme ve denetleme yetkileri, bu yetkilerin hangi merciler tarafından kullanılacağı, denetleme sürecinde idarenin yetkilerinin hangi durumlarda kullanılabileceği, yine bu yetkilerin kullanılması sürecinde ortaya konulacak çözümler ve benzeri konuların yasa koyucu tarafından düzenlenmesi elzemdir.

İmar hukuku yerine şehirleşme hukuku, planlama hukuku ve çevre hukuku gibi çeşitli isimler önerilmektedir, ancak; bu isimler hem içerik hem de kavram olarak imar uygulamalarına ilişkin ilke ve kuralları, özellikle de hem özel hukuk kişilerinin imara ilişkin faaliyetlerini hem de kamu faaliyetlerini aynı anda kapsamadığı ve süreci bir bütünsellik içinde ele almadığından imar kavramının anlamını tam karşılamamaktadır.

İmar hukuku kısa ve öz olarak; imar faaliyetlerinin düzenlenmesi ve denetlenmesine ilişkin ilke ve kuralların oluşturduğu kurallar bütünüdür.

Peki, imar hukuku başlı başına ayrı bir hukuk disiplini midir yoksa diğer hukuk dalları ile ilintili ya da içeriğinde olan bir tür müdür?

İmar hukukuna ilişkin düzenlemeler uyarınca kanunlarla yetkilendirilen merciler maliklerin uygun irade beyanlarına ihtiyaç duyulmaksızın taşınmazlar üzerinde kendiliklerinden birtakım kararlar alabilmektedir. Bu kararlara karşı yine mevzuatta öngörülen hukuki yollar dışında taşınmaz maliklerinin direnme ve taşınmazı kendi isteği doğrultusunda düzenleme veya kullanma gibi bir özgürlüğü yoktur. Kamunun zor kullanma hakkı dahi bulunmaktadır. Dolayısıyla imar hukukunun esas itibariyle kamu hukuku kapsamında kaldığı söylenebilir (Muratoğlu, s. 19).

İdarenin hak ve özgürlükler üzerinde sahip olduğu düzenleme ve denetleme yetkisi idare hukukuyla doğrudan ilgili yetkilerdir. Hukuk devleti ilkesi⁵ kapsamında idarenin sahip olduğu yetkiler, bu yetkilerin hangi merciler tarafından kullanılacağı, birbirine eşit olmayan iki irade arasındaki dengenin nasıl sağlanacağı, yetkilerin nedenleri, yetkilerin kullanılması durumunda ortaya çıkacak sonuçlar, idarenin ilke ve kuralları ihlal etmesi karşısında kişilerin başvurabilecekleri hukuki hak arama yolları idare hukukunun konusunu oluşturmaktadır (Çolak, İmar Hukuku, s. 26). İmar hukuku kapsamında yer alan konulara bakıldığında idare hukuku ile benzer yanlarının olduğu açıktır. Ancak imar hukuku idare hukukuna göre daha öznel nitelikli konuları düzenleyen bir hukuk dalıdır. Bu sebepten imar hukukunun idare hukuku çatısı altında yer alacağı kabul edilmektedir.

Taşınmaz mülkiyeti üzerindeki yerleşme ve yapılaşmaların kamu yararı amacıyla sınırlandırılması ve kısıtlanması şeklinde izah edilebilecek olan imar hukuku, hem kamusal hem de özel hukukun karakterlerini birlikte taşımaktadır. Bu bakımdan karma bir hukuk dalı olarak nitelendirilir.

İmar hukuku idare hukuku anabilim dalı altında bir bilim dalı olarak yer alsa da diğer hukuk dallarıyla da yakın teması bulunmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz üzere imar hukukundan bahsedebilmemiz için bir ‘mülkiyet’ gerekmektedir. Mülkiyet hakkı da Anayasa ve birçok uluslararası hukuk metinlerince korunan mülkiyetten doğan birinci kuşak bir haktır. Bu sebeple Anayasa Hukuku ve İnsan Hakları Hukuku ile de

⁵AYM GK, E. 2015/34 K. 2015/48, T. 13.5.2015

“Hukuk devleti, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyan, toplum yaşamında adalete ve eşitliğe uygun bir hukuk düzeni tesis eden ve bu düzeni sürdürmekle kendini yükümlü addeden, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve Anayasa’ya uygun olarak işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlettir.”

bağlantısı bulunmaktadır. Anayasamızdaki mülkiyet hakkı ve imar hukuku ilişkisine çalışmamızın devamında tekrar değinilecektir.

İmar hukuku esas olarak mülkiyet hakkı üzerinde gerçekleşecek uygulamaları konu almaktadır. İmar hukukunun konusu arazi/arsa mülkiyetinin kullanımına yönelik kişisel kullanımın kamusal güce dayanılarak düzenlenmesi ve denetlenmesi olduğundan, konuyu Medeni Hukuk-Eşya Hukukundan farklı ele almaktadır. Kimlerin malik sayılacakları, mülkiyet hakkının kullanımında kısıtlamalar, mülkiyet hakkı iddiasının ispatı ve benzeri konuların çözüme kavuşturulması Eşya Hukukunun konusu olduğundan, İmar Hukuku Medeni Hukuk ile de ilintidir (Çolak, İmar Hukuku, s. 27). Mülkiyet hakkı kişilik haklarından olması sebebiyle imar hukuku ayrıca Anayasa Hukuku ile de ilişkilidir. Çünkü bu hakların kullanımının kısıtlanması Anayasa tarafından aranan koşulların varlığına bağlanmıştır.

İmar hukuku, mülkiyetinin devletin malvarlığında olmasıyla birlikte özel hukuk kişilerinin de idare tarafından belirlenen kurallara uyduğu sürece mülkiyet hakkının sağladığı avantajlardan yararlanabilmesine imkân sağlayan, kültür ve tabiat varlıklarına ilişkin hukuki çerçeveyi belirleyen Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukukuyla da ilişkilidir. Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Hukuku da aynı imar hukuku gibi idare hukuku anabilim dalının bir alt disiplindir.

İdarenin afetle mücadele ve afet riskini önleme görevinin gereği olarak, deprem riski taşıyan alanlar öncelikli olmak üzere, hatalı yapılaşan ya da zaman içerisinde işlevini yitiren kentsel alanların ve yapıların dayanıklı hale getirilmesi faaliyetleri 6303 sayılı Afet Riski altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Böylelikle yeni bir hukuk kategorisi ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan kentsel dönüşüm hukuku da imar hukukuyla doğrudan ilgilidir.

2. İMAR HUKUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

İmar uygulamalarının tarihinin başlangıcı, bireylerin topluluk halinde yaşamaya yönelmeleriyle olmuştur. Tek başına yaşayan bir kişinin yaşam şartlarını daha iyi bir

noktaya taşımaya yönelik olarak yapacağı faaliyetler kelime anlamı olarak, imar etme kavramı kapsamında olsa da, kişilerin topluluk halinde yaşamaya başlamalarıyla birlikte bir yerleşim düzeninin kabul edilmesi gerekliliği, kamu idaresinin iradesinin ürünü olan kurallar doğrultusunda imar uygulamalarının yapılması bu sürecinin başlangıcını oluşturmuştur.

Türk toplumunun göçebe olarak yaşadığı dönemlerinde kışın kaldıkları yere kışlak; yazın kaldıkları yere yaylak denilmekte ve esas yerleşim yerinin kışlaklar olduğu, yaylakların ise hayvanların yazlık otlama ihtiyacına binaen çıkılan yüksek yerler, yaylalar geçici yerleşim yeri kabul edilmiştir. Bu kalıcı ve geçici yerleşim yeri ayrımına rağmen her ikisinin de yarı ayrı yerleşim düzeni bulunmaktaydı (Çolak, İmar Hukuku, s. 8).

Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Fermanı dönemine kadar belli bir imar çalışması olmamıştır. Buna sebep nüfusun kullanımda olan toprak parçası üzerinde yapacağı işlemlerin düzenlemeye tabi ölçüde olmaması fikri olabilir.

Ülkemiz toprakları üzerinde modern anlamda ilk harita, 1776 yılında Kauffer tarafından çizilmiş olan İstanbul haritasıdır; ancak bu harita kullanılarak herhangi bir plan kararı alınmamıştır (Özdemir, s. 9).

“Harita alımıyla plan kararının birleşmesi ilk kez Avrupa'daki sanayi devriminin ardından gelen modernleşme çabalarıyla Von Moltke'nin 1836-1839 yılları arasında İstanbul' un sokaklarını dolaşarak yaptığı kent haritası ile gerçekleşmiştir. Von Moltke haritası kentte bazı imar kararlarının verilmesi için bir zemin oluşturmuştur. Bu belgede oluşturulacak anayol güzergâhları, çıkmaz sokakların kaldırılacağı, yapılacak yolların birbiriyle dik olarak kesişeceği gibi kurallar bulunmaktadır” (Özdemir, s. 9).

En eski imar uygulaması ise binaların yapı biçimine ve şehircilik ilkelerine dair 1848 tarihli Ebniye-i Hassa müdürlüğü tarafından çıkarılan *Ebniye Nizamnamesi*' dir.

“Bu dönemde şehirleşme ve yapılaşmaları bazı kurallara bağlama ihtiyacı ilk kez 1848 yılında duyulmuş ve o yıl çıkarılan Ebniye Nizamnamesi ile yalnız İstanbul içerisinde yapılaşmalara bazı esaslar getirilmiştir. Daha sonra 1877 yılında çıkarılan bir nizamname ile uygulama İmparatorluk sınırları içerisindeki tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır”⁶.

Sadece İstanbul’ da geçerli olan nizamnamenin Avrupa’daki kentsel gelişmelerden etkilendiği ve bunun yanında İstanbul şehrine has yönergeler getirmiştir. Mesela İstanbul şehri yapıların ekseriyetle ahşap olmasından sebeple yangınlarla çok hırpalanmış ve birkaç kez büyük oranlarla yanıp tekrar inşa edilmiştir. Bu sebeple nizamnamede kâğır bina yapamayanların ahşap evleri ‘*az uzacık*’ yerde yapmalarına izin verilerek yangının yapıdan yapıya geçmesinin önüne bir tedbir getirilmeye çalışılmıştır.

1854 yılında İstanbul’ da İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur, komisyonun önerisi ile 1857’ de *Altıncı Dire-i Belediye* Türkiye’nin ilk belediyesi olarak kurulmuştur (Özdemir, s. 9).

Ebniye Nizamnamesi’nin yetersiz kalması ve o dönemde İstanbul’ da sıklıkla ortaya çıkan yangınların oluşturduğu tahribatın da etkisiyle 1864 yılında tüm yurttaki geçerli olan *Turuk ve Ebniye Nizamnamesi* çıkarılmıştır. Bu nizamname ile bina yüksekliğine, yol genişletmesine, kamulaştırmaya ilişkin esaslara yer verilmiştir (Uzun, s. 6).

1882 yılında Nizamname yürürlükten kaldırılmış, Ebniye Yasası yürürlüğe girmiştir. Bu kanuna göre belediyelerin açacakları sokakların, yolların çevrelerinin haritaların yaptırılması ve halka ilanı müessesesi getirilmiştir. Bu kanun ile bir mahalle

⁶ <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d20/c037/b018/tbmm200370180097.pdf>
12.04.2023 14.57

büyükölğündeki alanlarda karakol ve okul yeri bırakılması ve alanın sınırları içinde kanal ve kaldırım yapımı için birim cephe uzunluğu başına belli bir miktar paranın şehremanetine ödenmesi, böylece söz konusu alanları imara açanların lağım yapması ve açılacak yolların kaldırım masraflarına katılması şartı getirilmiştir. Kamu yararı kavramı Osmanlı imar hukuku içeriğine girmiş, kamulaştırma kurallarının belirlenmesinde kamu yararı gözetilmiş, herhangi bir özel kişi ya da şirketin yapacağı yapının projesinin değerdendirmesinin idare tarafından yine kamu yararı açısından yapılması şartı getirilmiştir (Uzun, s. 7).

Bahsi geçen idari düzenlemeler, zamanın koşullarının ilerisini öngörebilen, yerinde ve doğru düzenlemelerdir fakat ne ölçüde uygulamaya konulabilmiş olduğu malumdur. Çünkü bu idari düzenlemelerin yapıldığı süreçte Osmanlı Devleti yıkılış süreci içine girmiş, sürekli farklı coğrafyalarda savaşlarla ve sefaletle mücadele içinde olduğundan şehir planlaması gibi ortamına göre lüks sayılabilecek bir çabada olunamamıştır.

Cumhuriyet döneminin ilk başlarında Ebniye Yasası kullanılmaya devam etmiştir. “1929 Dünya ekonomik Krizi’nden önceki yıllarda başka ölkelerde de planlı bir imar programı görölmemektedir. Türkiye’de de savaştan henüz yeni çıkmış olmanın verdiği yorgunluk, imarla daha fazla uğraşma imkânı vermemiştir” (Şaşmaz, s. 8).

13 Ekim 1923 tarihinde *Mübadele, İmar ve İşkân Bakanlığı’nın kurulması, Görev ve Yetkilerine İlişkin 352 sayılı Kanun* çıkarılmıştır. Bu kanunla İmar ve İşkân Bakanlığı kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilk döneminde 1924 yılında Ankara Şehremaneti’nin kurulmasından sonra, imar hukuku bakımından en önemli gelişme, 1925 yılında çıkarılan *Ankara’da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle için Muktazi Yerler ile Bataklık ve Merzagi Arazinin Şehremanetince İstimlaki Hakkında Kanun* olmuştur (Uzun, s. 8).

Türkiye’ de belediyelerin imar planı yapma zorunluluğu ilk kez 1928 yılında başkent Ankara hakkında 1351 sayılı kanunla (*Ankara Şehir İmar Müdüriyeti Teşkilatı ve Vezâifine Dair Kanun*) yürürlüğe konmuştur. Daha sonra bu kural 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’na dayanılarak tüm belediyelere yaygınlaştırılmıştır (Şaşmaz, s. 8).

1933 yılında kentlerin planlama çalışmalarını düzenleyen 2290 sayılı *Belediye Yapı ve Yollar Kanunu* yürürlüğe girmiş, bu kanun ile belediyelerin imar planı hazırlaması konusunda bağlayıcı kurallar düzenlenmiştir (Uzun, s. 10).

1956 tarihinde yürürlüğe giren 6785 sayılı *İmar Kanunu* modern imar hukuku anlamındaki sistematik ilk hukuki düzenlemedir. “Bu imar kanunu, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde uygulanıyor olması, yani ülke genelinde uygulama alanı olmaması, merkeziyetçi bir anlayış taşımaması, teknolojik kriterlerin daha ön plana çıkıp belirleyici rol oynaması ve gelişen toplumun ekonomik ve sosyal yapısının zorlamasıyla gibi nedenlerle yetersiz kalmıştır. Karayolları ağının kurulmasıyla şehirlerarası ulaşımın kolaylaşması ve hızlanması, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki işbirliği ve planlama, gecekonduları önleme; kırsal alan, kıyı, orman ve kültürel çevre ve sit korumasını da kapsayan değişik düzenlemelerle mevzuat geliştirilmiş ve sonuçta bu konulara ilişkin yeni yasalarla birlikte 3194 sayılı İmar Kanunu yürürlüğe konmuştur” (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 67-68).

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı *İmar Kanunu* ile 6785 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni İmar Kanunu, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre koşullarına uygun olarak varlık kazanmasını sağlamak amacıyla düzenlenmiştir; üstelik 1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu’nun emredici kurallarıyla çevre hakkı, haber alma hakkı, katılım ve başvuru hakları gibi güvencelerle desteklenmiştir (Erkün, s. 11). “Bu kanunun amacı yurt çapındaki yerleşim yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmanın plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkül edilmesini sağlamaktır. Yeni İmar Kanunu’nun getirmiş olduğu en önemli yenilik imar

planı yapma ve onaylama yetkisi konusunda Belediye ve Valilikler görevlendirilmesidir” (Şaşmaz, s. 9).

3. İMAR HUKUKUNUN KAYNAKLARI

İmar hukukunun kaynakları bir bölümü itibariyle idare hukukunun kaynaklarıyla da benzeşmektedir. Temel hukuk kavramlarından olan Kelsen’ in normlar hiyerarşisi sıralamasıyla giderek kaynakların izahatı daha anlaşılır olacaktır. Hukuk Devletin temellerinden birisi de normlar hiyerarşisidir. Hans Kelsen tarafından hazırlanan normlar hiyerarşisi, normların hukuki sıralamasını yapmaktadır. Sıralamaya göre normlar hiyerarşisinin üst basamağında Anayasa bulunur. Bu sebeple bütün normla meşruiyetini Anayasa’ dan almaktadır. Normlar hiyerarşisinin temel prensibine göre, bir alttaki norm üstteki norma aykırı olamaz (Üzeltürk, s. 5). İmar planları hazırlık sürecinde imar hukuku kaynaklarına bu hiyerarşi doğrultusunda hareket edilerek çalışılmalıdır.

i. Evrensel Hukuk İlkeleri:

Ulusal hukukun oluşmasında piramidin en üstündeki kaynak olan evrensel hukuk ilkeleri, İmar Hukukunun da kaynakları arasında yer almaktadır ve en üst kaynak olarak karşımıza çıkar. Evrensel hukuk ilkeleri, hukukun var olduğu her alanda dikkate alınması zorunlu olan kurallardır (Çolak, İmar Hukuku, s. 47). Evrensel hukuk ilkeleri denince de akla Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gelmektedir.

İmar hukukunun evrensel hukuk ilkeleriyle olan ilişkisinin en belirgin yansıması kendisini mülkiyet hakkında göstermektedir. AİHS’ in mülkiyet hakkına ilişkin 1 Numaralı Protokolü ve AİHM içtihatları bu konudaki öncelikli başvuru kaynaklarıdır. AİHS Ek 1 Nolu Protokol m 1’ e göre: her gerçek ve tüzel kişi mallarının dokunulmazlığına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Herhangi bir kimse ancak kamu yararı gereği ve kanunun öngördüğü koşullar ve uluslararası

hukukun genel prensipleri çerçevesinde mülkiyetinden yoksun bırakılabilir denilmektedir.

2000 yılında Nice’ te imzalanan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nın mülk edinme hakkı başlıklı 17. Maddesinin ilk fıkrasında; “herkes, yasal şekilde elde ettiği mülküne sahip olma, kullanma, elden çıkarma ve miras bırakma hakkına sahiptir. Bunların kaybı karşılığında zamanında adil bir tazminat ödenmesi koşulu ile kamu menfaati nedeniyle veya yasada öngörülen koşullar çerçevesinde yapılması dışında hiç kimsenin elinden mülkü alınamaz. Mülkün kullanımı, kamu menfaati için gerekli olduğu ölçüde yasa ile düzenlenebileceği” düzenlenmiştir.

İmar hukuku, mülkiyet hakkının özüne temas etmesi sebebiyle, müdahalenin sınırları belirgin olarak çizilmeli ve imar planlamasındaki nihai hedef olan kamu yararı ilkesi açıkça ortaya konulmalıdır. Bu anlayış kıta Avrupası imar sisteminin de temelini oluşturmaktadır.

“Avrupa Konseyi’ ne üye devletlerin bölge planlamasından sorumlu bakanların (CEMAT) 2000 yılında Hannover’ de yapmış oldukları toplantıdan çıkan Avrupa’ da Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yol Gösterici İlkeler başlığını taşıyan bu belgede mekânsal planlama için önemli öğeler taşımaktadır. Bu belgedeki dikkat çeken öneriler şu şekildedir: Kentlerle köyler arasındaki ilişkilerin iyileştirilmesi, ulaşım ağının her yere kolaylıkla erişmeyi olanaklı kılacak biçimde düzenlenmesi, bilgiye erişim olanaklarının artırılması, çevreye verilen zararların azaltılması, doğal kaynakların, doğal ve kültürel mirasın korunması, enerji kaynaklarının güvenlik ihmal edilmeksizin geliştirilmesi, yüksek nitelikli ve sürdürülebilir turizmin özendirilmesi, doğal afetlerin etkilerinin azaltılması” (Keleş & Mengi, s. 63).

“Kentli haklarıyla doğrudan ilgili olan diğer bir uluslararası hukuk belgesi de 1992 yılında Avrupa Konseyi’nde kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı’dır. Bu şart

aradan geçen yılların gerektirdiği gelişmeler ve değişimler ışığında 2008 yılında Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto adıyla yenilenmiştir. Muhatapları yerel yönetimler olan bu Şart'ın kurallarından yerel yönetimler de merkezi yönetimler de yararlanabilmektedir. Avrupa Kentsel Şartı kentliler için, her türlü kirlilikten, bozuk çarpık kentsel çevrelerden arınma hakkı, yaşadığı kentsel çevreyi demokratik koşullarda denetleyebilme hakkı, insanlık onuruna yaraşır bir konut edinebilme, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma, dolaşım özgürlüğü gibi temel kentli haklarından yararlanma hakkının temel kenti hakları olduğu fikriyle inşa edilmiştir. 2008 yılındaki değişikliklerle Kentsel Şart' a eklenen temel düşüncelerden biri de, kenttaşları (hemşehrileri) her şeyden önce yurttaş sayan bir anlayıştır. Bu belgede yer alan şu cümle dikkat çekicidir; Kentler kenttaşlarıdır. Kentlerin sahip bulunduğu ekonomik, toplumsal ve kültürel değerler üzerinde gelecek kuşaklar da hak sahibidir. Yeni kent yönetimlerinin oluşturulmasında demokratik isteklerin dikkate alınması zorunludur” (Keleş & Mengi, s. 45).

ii. Anayasa:

Anayasa, ulusal hukuk sistemimizin temel normudur. İmar Hukuku için Anayasamızda hiçbir düzenleme yer almasaydı bile Anayasa hükümleri İmar Hukukunu bağlayıcı olacaktır. Dolayısıyla hiçbir hukuk dalı, gerek özel gerekse de kamusal kökenli olsun Anayasa' dan bağımsız veya Anayasaya aykırı olamaz. Çağdaş Türk hukuk sistemi içinde imar Hukukunun yerini saptayabilmek için 1982 Anayasası'nın temel, sosyal ve ekonomik haklara değinen maddelerini incelemek gerekir.

Yürürlükte olan 1982 Anayasamızda yer alan İmar Hukuku ile ilgili maddeleri şu şekilde örnekleyebiliriz;

Anayasa'nın yerleşme ve seyahat hürriyeti başlıklı 23. maddesinde; herkesin yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olduğu, yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve

düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla kanunla sınırlanabileceğine işaret edilir. Buradan anlaşılabileceği üzere devletin yerleşme hürriyetini; yani yaşama, mülkiyet edinme gibi temel özgürlükleri sınırlamasının şartı kanuniliktir.

Bu özgürlükler farklı nedenlerle, ilk olarak; suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak; ikinci olarak ise suç soruşturması ve suçun önlenmesi amacıyla ancak kanun ile sınırlandırılabilir (Tanör & Yüzbaşıoğlu, s. 181).

Mülkiyet hakkı ise Anayasamızın 35. Maddesinde kendine yer bulmuştur, madde metninde; herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, mülkiyet ve miras hakkının ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği ve mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamayacağı ifade edilmektedir.

Mülkiyet hakkı koruyucu haklar kategorisindedir; koruyucu haklar devletten olumlu bir davranış, hizmet ve yardım isteme hakkı vermekle devleti insanlara müdahale eden aktif bir konuma getirmektedir (Tezcan, Erdem, Sancakdar, & Önok, s. 73). Bunlar haricinde birinci kuşak insan hakları devlete çekinme görevi yüklerler. Bu haklara konumuzla alakalı örnek olarak kişi dokunulmazlığı, konut dokunulmazlığı, mal ve can güvenliğini sağlama hakkı da verilebilir.

Burada mülkiyet hakkı kişi hak ve özgürlükleri başlığında önemli bir madde olması sebebiyle bir parantez açmak gerekmektedir.

Mülkiyet hakkı eski anlamda bireyin dilediği biçimde kullanabileceği bir hak ve sınırsız özgür olma niteliğini yitirmiş ve kamu yararına sınırlandırılabilen ilkesi belirlenmiştir. “Eskiden malikle söz konusu mal arasındaki ikili ilişki olan mülkiyet, sosyal fonksiyonun kabulü ile malik, sosyal çevre ve mülkiyete konu mal arasında üçgen ilişki haline dönüşmüştür. Mutlak ve sübjektif olarak düşünülen hak artık mutlak olmayan bir hale gelerek sosyal fonksiyonları ile sınırlanmıştır” (Şahin, s. 17). Ancak buradaki mülkiyet hakkı için sınırlama

devletin keyfiyetine bağılı değildir; yapılacak olan sınırlama hukukun genel ilkelerine ve hakkaniyete uygun olmalı, ayrıca yargı yolu da açık olmalıdır.

Mülkiyet hakkından doğan ödevler şu şekilde özetlenebilir:”1)Mülkiyet hakkı toplum yararına kullanılmadır. 2)Mülkiyet hakkının nesnel iyi niyet kurallarına uygun olarak kullanılması yani kötüye kullanılmasının önlenmesi gerekir. 3)Mülkiyet hakkı yerel örf ve adetlere uygun olarak kullanılmalıdır. 4)Zorunluluk ve gereklilik duyulduğunda, başkalarının kendi taşınmaz malına girmesine izin verme yükümlülüğü vardır. 5)Doğal güçlerle sürüklenen malların aranması için, başkalarının kendi taşınmaz malına girmesine izin verme yükümlülüğü” (Keleş & Mengi, s. 50).

Yukarıda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Ek Protokol 1’ de mülkiyetin koruması başlıklı maddeye değinmiştik. Mülkiyet hakkına müdahale için söz konusu protokol üç koşul aramaktadır: “birinci koşul müdahalenin kamu yararı amacına yönelik olmasıdır, ikinci koşul müdahalenin yasayla öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olmasıdır, üçüncü koşul ise mülkiyete yönelik müdahalede amaca ulaşmak için başvuru olan araç ile güdülen amaç arasında makul bir oran ve adil bir denge olmasıdır” (Çaptuğ, s. 97).

İmar hukuku, özel mülkiyetin kamu ve toplum yararına aykırı kullanılmasına izin vermemelidir ya da kamu mallarının zarar görmesine neden olan ve bu yöndeki gelişmeleri artıran bir rol oynamamalıdır (Köktürk & Köktürk, s. 387).

Kıyılardan yararlanma başlıklı 43. maddede; kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu, akarsu göl ve deniz kıyılarıyla, göl ve denizlerin kıyılarını çevreleyen sahil şeritlerinden faydalanmada birincil olarak kamu yararının gözetileceği, sahil şeritleri ve kıyıların, kullanılış amaçlarına göre karadan uzaklığı ve kişilerin bu yerlerden yararlanmadaki imkân ve koşullarının yasa ile düzenleneceği bildirilmektedir. Ancak günümüzde olan uygulamayı incelediğimizde ne yazık ki doğal kıyı yapısının inşa faaliyetlerine açıldığı, vatandaşın sahillere ulaşma ve faydalanma hürriyetinin elinden alınmasının doldurma, yapay alanlar inşa ederek telafi edilmeye çalışıldığı ve bu şekilde de doğaya geri dönülemez zararlar verildiği aşikârdır.

Bu maddenin kenar başlığındaki kamu yararı kavramını toplum yararı biçiminde anlamak daha yerindedir. “Anayasa Mahkemesi, Kıyı Kanunu’nun ilgili kimi maddelerinin iptali istemiyle açılan bir davada, kamu yararının bir yandan kıyıların doğal niteliği itibarıyla herkesin kullanımına açık bulundurulmasını, bir yanda da kıyıda özel yapılanmalara izin verilmemesini gerektiğini kurala bağlamıştır” (Keleş & Mengi, s. 31).

Kamulaştırma ise imar hukuku ile ilgili diğer bir önemli uygulamadır. Anayasa’nın 46. maddesinde kamulaştırmanın uygulanışına dair şartları izahında bulunmaktadır. Kamu yararının sağlanması için gerekli hallerde, kamu tüzel kişileri ve devlet, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamını veya bir kısmını, yasa ile düzenlenen esas ve usullere göre, kamulaştırmaya ve kamulaştırdıkları üzerinde idarî irtifaklar kurmaya yetkilidir. Kamulaştırma bedeli ile kesin hükme bağlanan artırım bedeli nakden ve peşin olarak ödenecektir. Ancak, yeni ormanların yetiştirilmesi, büyük enerji ve sulama projeleri ile iskân projelerinin gerçekleştirilmesi, tarım reformunun uygulanması, kıyıların korunması ve turizm amacıyla kamulaştırılan toprakların bedellerinin ödenme şeklinde kanuni istisnalar bulunmaktadır. Kanunun taksitle ödemeyi öngörebileceği hallerde, taksitlendirme süresi beş yılı aşamaz; bu takdirde taksitler eşit olarak ödenecektir.

İmar hakkı ve imar hukuku özünde bireylerin sağlıklı ve temiz bir çevrede insanca yaşayabilmesi amacını gütmektedir. Anayasamızın 56. maddesinde; herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ortak görevi olduğu; devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığının bir bütün içinde sağlıklı sürdürmesini sağlamakla mükellef olduğunu; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenlemesini ve devletin bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek

yerine getirebileceği ifade edilmektedir. Devletin planlama görevi görüldüğü üzere birçok farklı konuda kendini göstermektedir.

İmar hukuku bireylerin özel mülkiyetinde yer alan konutlarının düzenlenerek, herkese eşit, asgari ve makul yaşam standartları kazandırılmasını hedefler. Konut hakkı da bu konunun kapsamı dâhilindedir. Anayasa m 57’ de “devletin, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacağı ve ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekleyeceği” ifadesi yer alır. Peki, bu konut hakkı nedir?

Konut hakkı ilk kez 1933 tarihli Atina Şartı’nda görülmektedir. Bu şart kentsel planlamayı insan merkezli bir etkinlik olarak ele almakta ve sağlıklı kentsel mekânların oluşturulması için ipuçları sunmaktadır (Keleş & Mengi, s. 59).

Konut hakkı BM Ekonomik ve Sosyal Haklar Sözleşmesi’nin 11. Maddesinde düzenlenen adil yaşam standardı hakkı kapsamında yer bulur. Sözleşme, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 16 Aralık 1966 tarih ve 2200 A (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş ve 19 Aralık 1966 tarihinde imzaya açılmıştır. Sözleşme, 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşme’yi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamıştır. Sözleşme’nin onaylanması 4 Haziran 2003 tarihli ve 4867 sayılı Kanunla uygun bulunmuş ve Bakanlar Kurulu 10 Temmuz 2003 tarih ve 2003/5923 sayılı kararıyla Sözleşme’yi onaylamıştır. Bakanlar Kurulu kararı ve Sözleşme’nin resmi Türkçe çevirisi 11 Ağustos tarih ve 25196 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanmıştır. Türkiye, onay belgelerini 23 Eylül 2003 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği’ne tevdi etmiş ve 27. madde uyarınca, Sözleşme Türkiye bakımından 23 Aralık 2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir⁷.

⁷ <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/120-ekonomik-sosyal-ve-kulturel-haklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/#:~:text=S%C3%B6zleşme%20Birle%C5%9Fmi%C5%9F%20Milletler%20Genel%20Kurulu,15%20A%C4%9Fustos%202000%20tarihinde%20imzalam%C4%B1%C5%9F%C4%B1r.> 09.04.2023 23.46

Madde metninde yaşamaya elverişli konut hakkının adil yaşam standardı olduğu ve bu sözleşmeye taraf devletlerin herkesin yeterli beslenme, giyim ve konut da dâhil olmak üzere, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam düzeyine sahip olma ve yaşam koşullarını sürekli geliştirme hakkına sahip olmasını sağlamakla yükümlü kılınmıştır.

“Dikkat çeken husus sözleşmenin konut hakkını değil yaşamaya elverişli konut hakkını düzenlemiş olmasıdır. Sözleşmeyi hazırlayan komiteye göre ‘kastedilen, kişinin sadece maddi anlamda bir konuta sahip olması değil; aynı zamanda güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yaşayabilmesidir’. Komite elverişliliğin tespitinde bakılması gereken unsurları şu şekilde belirler: a) konut kiralamanın hukuken güvence altına alınması, b) imkân, hizmet, malzeme ve altyapı sağlanması, c) konut bedelinin ödenebilirliği, d) konutun oturmaya elverişli olması, e) konutun erişilebilirliği, f) mevki, g) kültürel yeterlilik” (Yücel Dericiler).

İlgili maddenin Anayasa Komisyonunca hazırlanan gerekçesinde; “Vatandaşlar için konutun arz ettiği önem dikkate alınarak, devletin konut yapımını destekleyici, planlayıcı rolüne işaret edilmektedir. Konutların yapımında modern şehirleşme ve çevre şartları gözetilmektedir. Madde, bu ifadesiyle kötü şehirleşmenin önlenmesinin gereğine de işaret etmektedir. Bina planlaması, şehir planlamasının bir parçasıdır. Şehirlerin ve yapıların tabiatın içinde bir yara gibi yer almaması için genel bir çevre içinde düşünölmeleri de maddede Devlete ödev olarak gösterilmiştir” şeklinde görüşlere yer verilmiştir (Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, s. 32).

İmar hukukun bir diğer boyutu da ölkemizin marka değeri açısından zenginliği ve gelir kaynağı olan tarih, kültür ve tabiat varlıklarının korunması zorunluluğudur. Anayasa’nın 63. Maddesine göre devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değeriinin korunmasını sağlayacak, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alacaktır. Ancak bu varlıklar ve değeriilerden özel mülkiyet

konusu olanlara getirilecek sınırlamalar ve bu nedenle hak sahiplerine yapılacak yardımlar ve tanınacak muafiyetler kanunla düzenlenecektir. Çünkü daha önce de belirttiği üzere özgürlüklerin sınırlandırılması kanuni bir sebebe dayanılmaksızın gerçekleştirilemez.

iii. Uluslararası Sözleşmeler:

Anayasa m 90/5 uyarınca usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası sözleşmeler yasa hükmündedir, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası sözleşmeler ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası sözleşmelerin hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir. Bu fıkranın lafzından da anlaşılacağı üzere konumuzla ilgili olan kısmı hakkında; İmar Hukuku ile ilgili ulusal kanunlarımızın uluslararası sözleşmeler ile insan hak ve özgürlüklerine ilişkin konularda çelişme olursa uluslararası sözleşmeler temel alınacaktır.

Birleşmiş Milletler bünyesinde toplanan Su Forumu kapsamında yapılan antlaşmalar; Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi, İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi; Avrupa Birliği müktesebatı ile uyum kapsamında imzalanan direktifler; Stratejik Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi, Nitrat Direktifi, Avrupa Çevre Ajansı Çalışmaları; Avrupa Konseyi kapsamında imzalanan sözleşmeler uluslararası sözleşmelere örnek olarak gösterilebilir (Çolak, İmar Hukuku, s. 49).

iv. Kanunlar:

İmar Hukukunun kaynakları arasında kanunlar en geniş kapsamlı ve etkili kaynaklar olarak karşımıza çıkar. İmar Hukukunun kavramsal boyutu, yapılması zorunlu ya da isteğe bağlı faaliyetler, imar uygulamalarında kamusal yetkiler,

yetkilerin kim tarafından kullanılacağı, yetkilerin kullanımına ilişkin usul kuralları, yetkilerin kullanılmasının hangi durumlarda olabileceği, yetkilerin kullanılabilmesinin ortaya çıkarabileceği sonuçlar, denetim ve yaptırım gibi konular kanun koyucu tarafından belirlenmelidir (Çolak, İmar Hukuku, s. 50).

Bu kapsamda sayılabilecek kanunların en başında tabi ki 3194 sayılı İmar Kanunudur, sonrasında; 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, 3621 sayılı Kıyı Kanunu, 775 sayılı Gecekondü Kanunu, 2872 sayılı Çevre Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu şeklinde örneklenebilir.

v. Kanun Hükmünde Kararnameler:

Kanun hükmünde kararname ya da kanun kuvvetinde kararname ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda Bakanlar Kuruluna kanun kuvvetinde kararname çıkarması yetkisi verebilmesi ile yapılabilir; yetki kanununda çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresi ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi gerektiği hukuk devleti ilkesinin bir sonucudur (Yılmaz, s. 352).

İmar Hukukundaki KHK'lara örnek olarak; 2011 yılında yürürlükten kaldırılmış olan 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı kuruluşu hakkında KHK, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'yı verebiliriz.

vi. Yönetmelik:

“Devlet örgütü içinde bulunan çeşitli kurum ve kuruluşların daha çok kendi iç bünyelerini ilgilendiren ve (kendi) çalışma yöntemlerini düzenleyen kurallar bütünü”ne yönetmelik denir (Yılmaz, s. 763).

Yönetmeliğe halen yürürlükte olan Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği, Plansız Alanlar İmar Yönetmeliği örnek olarak verilebilir.

Sayılan yönetmeliklerden hariç belediyelerin kendi yetki alanlarında çıkardığı imar yönetmelikleri de bulunmaktadır; İstanbul Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği, İzmir Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Otopark Yönetmeliği, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İmar Yönetmeliği, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Orman Köylerinde Uygulanacak İmar Yönetmeliği, Bolu Belediyesi Estetik Kurul Yönetmeliği gibi belediyenin karar organı olan belediye meclisinde alınan kararla çıkarılmış olan yönetmelikler örnek olarak verilebilir. 1985 tarihli Plan Yapımına Ait esaslara Dair Yönetmelik ve 2008 tarihli Çevre Düzeni Planlarına Dair Yönetmelik 2014 yılında Mekânsal planlar Yapım Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmışlardır.

“2009 yılında yayımlanan Kentleşme Şurası Bildirgesi’nde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğin amacı yeni planlama yaklaşımı olarak kabul edilmiştir. Bu yeni anlayışa göre; katılımcı, müzakereci, dinamik ve disiplinler arası bir planlama çalışması gerçekleştirilmelidir. Bildirgede planların yalnızca fiziksel müdahaleye odaklanan bir sonuç belgesi değil, doğal ve kültürel değerlerin korunması ile toplumsal ve ekonomik gelişme için araçları ortaya koyan, birleştirici ve sürekliliği olan, stratejik amaç ve hedefleri içeren, izleme ve değerlendirme düzeni olan ve geri beslemeyi öngören esnek bir süreç olarak tanımlanması gerektiği belirtilmektedir. Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’ ne temel oluşturan bir diğer belge de Onuncu Kalkınma Planı’dır. Planda, detaylı

arazi kullanımlarına, mülkiyet düzenlemesine ve uygulamaya ilişkin kuralların alt ölçekli planlarla belirlenecek, bunları yönlendiren üst ölçekli mekânsal planların ise stratejik nitelikte olması sağlanacak, planların amacı, niteliği, kapsamı ve arazi kullanım kararlarındaki belirleyicilik düzeyleri netleştirilecektir” denilmektedir (Keleş & Mengi, s. 73).

vii. İmar Planları ve Notları:

İmar hukukun başlıca konusunu oluşturan imar planları ve notları idarenin genel düzenleyici işlemlerindendir, idari yargıda denetim yolu açıktır. Bu konu ilerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

viii. Genelgeler ve Kararlar:

Genelge; “bir konuyu çeşitli birimlere iletmek üzere yazılan yazı; resmi işlerde üst makamların alt makamları belli konularda bilgilendirmek ve onları yönlendirmek üzere gönderdikleri yazıdır” (Yılmaz, s. 238). İmar Hukuku kapsamında ilgili idarelerce yazılan emirler örnek gösterilebilir.

ix. Yargı İçtihatları:

İmar uygulamaları sonrasında hak veya menfaatleri zarar görenlerin, idarenin eylem ve işlemlerine karşı açmış oldukları davalarda yapılan yargısal yorumlar, yargı içtihatları olarak karşımıza çıkar. “İmar hukukunun yargısal içtihatları arasında birincil kaynak, idari yargı yerleri tarafından verilen yargı kararlarıdır. İdari yargı yerleri tarafından ortaya konulan imar uygulamalarına dair içtihatlar, ilk derece mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay içtihatları olarak ortaya çıkar” (Çolak, İmar Hukuku, s. 57-58).

x. Öğreti:

Öğreti, belli bir konudaki bilim adamlarının görüş ve düşünceleridir. Öğreti ya da doktrin bağlayıcı kararlar değildir. Ancak mahkemelerin ve diğer hukuk uygulayıcılarının çözümünde tıkanıdığı bazı hukuk boşlukları ya da hukuki tezatlıkların var olduğu durumlarda başvurulabildiği bir kaynak olması herkes açısından çok yararlı olacaktır.

4. İMAR PLANLAMASININ HUKUKİ REJİMİ

Sanayii inkılabından sonra özellikle Avrupa şehirlerinde karşılaşılan estetik, sıhhi, toplumsal ve idari problemler, şehirlerin planlı bir şekilde büyümesi gerekliliğini hissettirmeye başlamıştır. Bu gerekliliğin şehir planlaması meslek ve disipliniinde karşılık bulması Avrupa’ da ancak 19. Yüzyılın sonuna rastlar. Bu sebeple Amerikan literatüründe 1893 tarihinin, şehir imarında planlı faaliyetler bakımından bir başlangıç olarak alınması gerekir. Çünkü bu tarihte Chicago’ da açılan Dünya Fuarı, şehirlerin fiziki özelliklerini düzenleyecek imar faaliyetlerine yön vermiştir (Keleş, s. 10).

Plan yapma, bireyler için gerekli bir hareket tarzı iken, tüzel kişiler açısından zorunlu bir ihtiyaçtır. En küçük katılımlı bir şirketten, toplumun hayati nitelikli temel ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak, bireylerin hak ve özgürlüklerinden belli oranda vazgeçmelerine bağlı olarak oluşturulmuş olan en büyük kamu tüzel kişisi olan devlet yapılanmasına kadar, planlama büyük öneme sahiptir. Hatta tüzel kişilerin oluşumları süreci dahi bizatihi bir planlama çalışmasıdır.

“Planlama süreci, geri beslemelerle dinamizm kazanan bir eylemdir. Ana hedef ve politikaların saptanması, bu hedef ve politikalara uygun düşen seçeneklerin araştırılması ve bunlar içinden daha önce belirlenmiş ilkelere en uyumlu olanın belirlenmesi bu sürecin kuramsal yönü ağır basan bölümünü oluştururken, seçilen kararın uygulanması ve uygulama sırasında ortaya çıkan yeni durum ve değişkenlerin incelenerek, geriye, üst ölçeklerde alınan kararlara dönüp, bu aşamalarda kuramsal

düzeyde geliştirilen hedef ve seçeneklerin yeniden gözden geçirilmesi ise aynı sürecin pratik ve pragmatik yönünü ön plana çıkarır. Planlama eylemi bir toplumsal sistemin temel sınırlayıcı verileri çerçevesinde, geleceğin en uygun zihinsel benzeşimi ile bu benzeşimin uygulamada karşılaştığı sorunların, kurulan modeli yeniden etkilemesine ve değiştirilmesine olanak sağlayan bir süreçtir” (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 124).

Planlama faaliyetleriyle öncelikle doğru seçeneğin belirlenmesi yoluna gidilecek ve sonrasında birden çok seçenek arasından doğru olanın seçilmesi sağlanmış olacaktır. Planlama faaliyetleri, birbiriyle yarışma halinde bulunan yararların ortak bir zeminde buluşturulmasını sağlamak durumundadır. Kaynaklar ne kadar fazla olursa olsun, verimli kullanılmaması durumunda beklenen sonuçların elde edilmesi mümkün olmaz. Kaldı ki toplumun sahip olduğu kaynakların sınırsız olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Kaynakların sınırsız olduğunun iddia edilememesine ek olarak, bu kaynaklar kullanılarak karşılanması gereken beklentilerin büyük boyutta olduğu da inkâr edilemez bir gerçektir. Toplumun sınırlı kaynaklar kullanarak, elde edilebilecek en yüksek verimin elde edilmesi zorunludur (Çolak, İmar Hukuku, s. 75).

Kısaca planlama faaliyeti ve süreciyle hedeflenen, minimum efor ve maliyetle maksimum faydayı elde ederek optimum sonuçlara ulaşmaktır.

Günümüzde toplumların yaşadıkları çevreleri ile olan etkileşim sürecinde mevcut çevre değerlerinin korunarak geliştirilmesi, sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması ile gerçekleştirilebilir. Bunu sağlamanın ya da kaynakları rasyonel olarak kullanmanın en önemli araçlarından biri de planlamadır. Örnek olarak birçok çevre sorununun planlama programına uygun yürütülemediğinden doğduğu göz önüne alındığında sürdürülebilir bir kalkınmanın ancak farklı ölçeklerde ele alınacak planlar ve bu planlara dayalı birbiriyle tutarlı uygulamalar sayesinde gerçekleşebilir (Şahin, s. 20).

Danıştay kararlarında imar planlamasının toplumsal kalkınma, huzur ve güven ortamının tesisi için ne kadar önemli olduğuna örnek olarak şu karar gösterilebilir;

“Günümüzde plansız ve aşırı hızlı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin önündeki en ciddi engeldir. Kentsel gelişmenin yönlendirilmesinde en temel araçlardan biri olan imar planlaması ile kentsel gelişmenin yakın gelecekteki temel fiziksel özelliklerini oluşturan “yönü, şekli ve büyüklüğü” ile ilgili belirlemeler yapılmaktadır.

İmar planı hazırlığının ve uygulamasının kentsel büyümenin önünde gitmesi gereği açıktır. Kentsel planlama sürecinde, zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için varlığı zorunlu olan ve aşırı yapılaşmanın etkisinden korunması gereken, kentin bütününe hizmet verecek, kent estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici sağlıklı bir çevre meydana getirmek amacıyla park, çocuk bahçeleri, oyun alanları, günü birlik kullanım alanları, piknik ve rekreasyon alanlarının oluşumu bu yolla sağlanabilir.

Bu bağlamda, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla üretilmiş birer belge niteliğinde olan imar planları mevzuatta ve yargı içtihatlarında yöre halkının sağlığını ve çevreyi korumak, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını, iyi yaşama düzenini, çalışma koşullarını ve güvenliğini sağlamak amacıyla, ülke, bölge ve şehir verilerine göre oturma, çalışma, dinlenme ve ulaşım gibi kentsel fonksiyonlar arasında mevcut ve sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak için varsa kadastro durumu da işlenmiş, onaylı haritaların kopyaları üzerine nazım plan ve uygulama planı olarak düzenlenip onaylanmış metinler olarak tanımlamaktadır.”⁸

Devlet tıpkı insan vücudu gibi çeşitli organlardan oluşan ve bu organlar arasında uyumlu bir işleyiş gerektiren bir yapıdır. Devletin görevlerinin belirlenmesinden, bu görevin yerine getirilmesine yönelik teşkilatlanmaya, görevlerin sınıflandırılmasından belli tür görevlerin birbirinden bağımsız devlet organları tarafından karşılanması yönünde devlet gücünün bölünmesine kadar, yapılan çalışmalar ve bu çalışmaların bir hukuki metin haline getirilmesi dahi müstakil bir planlama faaliyetidir.

Devletin görev tanımlamasında yasama, yürütme ve yargı olarak sınırlandırılan, kavramsal olarak kuvvetler ayrılığı ilkesi, erkleri sınıflandırılması ve yapılması ile aslında bir planlamanın sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kuvvetler ayrılığı

⁸ Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/5362, K. 1997/3020, T. 17.06.1997

ilkesi bir yandan kuvvetler arasında bir denge kurulmasına destek olmakla birlikte, diğer bir yönden devletin yerine getirmesi gereken görevler bakımından da bir iş bölümü yapmış olmaktadır.

İdarenin görevlerinin sınıflandırılmasında, planlamanın diğer faaliyetlerden bağımsız ilerlemeyeceği açıktır. İdare milli güvenlik, kamu hizmeti, kolluk, merkezi/yerel yönetim gibi farklı planlama çalışmaları yapar. Devlet hem ülkesel hem de bölgesel planlama faaliyetleri ile ülke coğrafyasının tamamında yaşayan vatandaşlar için şartları uygun hale getirmeye çalışır. Tüm bu faaliyetlerin kamunun beklentilerine uygun olarak yürütülebilmesi için belli bir plan çerçevesinde hareket edilmesi, ihtiyaçların belirlenmesi, idarenin sahip olduğu imkânlarla göre ihtiyaçların ne oranda ve ne şekilde karşılanacağını açıkça ortaya konulması zorunludur.

Planlama faaliyetleri diğer faaliyetlerden farklı olarak yön verici, birincil öncelikte faaliyetlerdir. İdarenin planlama faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan hukuki metinler, idarenin diğer faaliyetleri bakımından uyulması zorunlu metinlerdir. İdarenin planlama dışında kalan faaliyetleri, idarenin planlama faaliyetlerinin gereklerine göre şekillenmek zorundadır. Planlama faaliyetlerinin beklenen sonuçları ortaya çıkarabilmesi için, idarenin planlama kapsam dışında kalan faaliyetlerinde de planlama faaliyetleri sonucunda ortaya çıkan hukuki metinlere uygun hareket edilmelidir.

Örnek olarak kalkınmaya ilişkin planlama merkezi idarenin bütün ülkeyi kapsayan ve etkileyen planlama faaliyetidir. Yerleşme yerlerinin ve buralardaki gelişimin düzenlenmesi, denetim altına alınması toplumsal kalkınmayı çok yakından ilgilendirmektedir. Bu nedenle kentleşme sorunlarının ve bu sorunların çözümünde en önemli yapı taşı olan imar planlarının kalkınma planlarında yer alması nerdeyse bir zorunluluk teşkil etmektedir (Şahin, s. 17).

“İdare, planlama işlevini yerine getirirken üstün ve ayrıcalıklı yetkiler kullanır. Bunun nedeni, işin özelliği gereği yasalarla kendisine verilen kamu gücüyle donatılmış olmasıdır. Bununla birlikte, planlama aracılığıyla, kentleşme, imar, yapılaşma

konularında kimi dengelerin sağlanması ve sürdürülmesi amaçlanır. Bu durum, aynı zamanda kamu yararı ile bireylerin ve yapı sahipleri arasındaki dengeyi sağlamayı da kapsar. Bir görüşe göre; imar planları, somut çıkarlarla, aynı derecede somutlaşan kamu yararının uzlaştırılması anlayışına dayanır” (Köktürk & Köktürk, s. 392).

Yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu imar planının genel kapsamlı tanımını yapmamıştır. Ancak Plan Yapımına Ait Esaslara Yönelik Yönetmelik’ te imar planı tanımına ayrıca yer verilmiştir. Adı geçen yönetmeliğin 3. maddesinin 11. bendinde imar planı; beldede yaşayan insanların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını gidermeyi, sağlıklı ve güvenli bir çevre inşa etmeyi, yaşam kalitesini arttırmayı hedefleyen ve bu amaçla beldenin kültürel, demografik, sosyal, tarihsel, ekonomik ve fiziksel özelliklerine ilişkin araştırmalara ve verilere dayalı olarak hazırlanan, kentsel yerleşme ve gelişme eğilimlerini alternatif çözümler oluşturmak suretiyle belirleyen, arazi kullanımı, koruma, kısıtlama kararları, örgütlenme ve uygulama esaslarını içeren pafta, rapor ve notlardan oluşan belge şeklinde tanımlanmıştır.

Anayasa Mahkemesi mekânsal planlamanın amacını şöyle açıklamaktadır:

“İmar planları, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin geleceğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin donatımı ve mali, sosyal, kültürel ve ticari yönden kullanılışı gibi konularda yapılacak araştırma ve incelemeler sonucu elde dilecek bilgilere göre, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan veya edinilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarına ulaşmak, belde halkına iyi ve uygar bir yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanlar arasındaki bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanır.

Bu bakımdan, insan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma, kullanma dengesini en akılcı biçimde şehircilik ilkelerine uygun olarak belirlemek amacıyla

düzenlenen imar planlarının yapılmasında ve imar planında belirtilen biçimde davranılmasında kamu yararı olduğu belirgindir. Bu olanaklar sağlandığında o belde insanların maddi ve manevi varlıklarını kolaylıkla geliştirecekleri kuşkusuzdur, imar planlarının yukarıda belirtilen koşulları içerecek biçimde hazırlanması gerekli ve bunun yargı güvencesi altında bulunması doğal olduğundan, kişiler yasaya aykırı ve keyfi davranışlardan, yargı yoluna başvurmak yoluyla korunabilirler.”⁹

Danıştay’ın ise imar planlarının amacını şu şekilde açıklamaktadır:

“Günümüzde plansız ve aşırı hızlı kentleşme olgusu sağlıklı kentleşmenin yönlendirilmesinde en temel araçlardan bir olan imar planlamasıyla, kentsel gelişmenin yakın gelecekteki temel fiziksel özelliklerini oluşturan yönü, şekli, büyüklüğü ile ilgili belirlemeler yapılmaktadır.

İmar planı hazırlığının ve uygulamasının kentsel büyümenin önünde gitmesi gereği açıktır. Kentsel planlama sürecinde, zorlayıcı, kısıtlayıcı ve yönlendirici kararların tümü birden rol oynar. Çağdaş bir kentin oluşturulması ve yaşatılması için varlığı zorunlu olan ve aşırı yapılaşmanın etkisinden korunması gereken, kentin bütününe hizmet verecek, kent estetiği ve kentleşme kalitesini yükseltici sağlıklı bir çevre meydana getirmek amacıyla park, çocuk bahçeleri, oyun alanları, günü birlik kullanım alanları, piknik ve rekreasyon alanlarının oluşumu bu yolla sağlanabilir.”¹⁰

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları beraber değerlendirildiğinde “imar planlarının amacı:

- İnsan, toplum, çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum yaşamını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak,
- Yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek,
- Toprağın korunma, kullanma dengesini en verimli biçimde belirlemektir” (Köktürk & Köktürk, s. 386).

⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 1988/34, K. 1989/26, T. 21.06.1989

¹⁰ Danıştay 6. Dairesi, E: 1982/3853, K: 1986/408, T. 17.04.1986

İmar planları, imar planlamasına yönelik analizlerden elde edilen bilgileri özetleyen bir giriş, bu analizlerin sentezlenmesinden elde edilen bilgileri içeren bir hipotez bölümü ve bunlara dayanılarak belirlenmiş amaçlar bildiriminden oluşan bir plan raporu ile haritadan çok bir şemaya benzeyen ve kentin gelecekteki arazi kullanılış biçim ve bölgelerini, ulaşım ağını ve kent hizmet ve tesislerini şematik olarak gösteren bir tasarım belgesinden oluşur (Özdemir, s. 13).

Türkiye’ de 1960’lı yıllarla birlikte, imar planları devletin genel kalkınma planları kapsamında ve sosyoekonomik planlamayla birlikte ele alınmıştır. Konu ile ilgili olarak akademik çevrelerce, “Anayasa ile devletin yasama ve yürütme organına planlama ile ilgili bazı ödevler yüklediği ifade edilmiş, yürütme organına yüklenen planlama faaliyetlerinin büyük kısmını imar planlarının oluşturduğu” görüşüne yer verilmiştir (Köktürk & Köktürk, s. 394).

Devlet politikalarında imar planlarının bu denli önemli bir unsur haline gelmesinin sebebi bahsi geçen yıllarda gerçekleşen köyden kente göçler ve hızla kentleşme hareketleridir. Çünkü vatandaşlarımız ülkemizin büyükşehirlerinde ve özellikle sanayileşmiş illerinde iş bulabilmek umuduyla köyden kente göçe başlamış; büyük nüfus kitlelerinin barınma ihtiyacının belirli bir düzen ve tertip içinde karşılanması mümkün olmamıştır. Devletin vatandaşa imkân sunamadığı noktada vatandaş kendi çarelerini geliştirmiş ve ne yazık ki halen dahi kapanmayan imar yaraları ortaya çıkmıştır. Hâlihazırda imar planlaması alanında birikimleri Avrupa’ dan çok geride kalmış olan ülkemiz bu göç dalgası ile başa çıkabilmeyi imar planları aracılığıyla kontrol altına almaya çalışmıştır. Hem vatandaşların barınma ihtiyacının karşılanıp hem de imar planlaması kurallarının uygulanması birlikte yürüyememiştir. Ancak ilerleyen yıllarda imar affı adı verilen çeşitli kanunlarla ve düzenlemelerle iktidar sahipleri bu kurumun ruhuna saygı duymamışlardır. Yanlış, eksik ya da bütünüyle hukuksuz olan mekânsal uygulamalar maalesef oy kaygısı ile hukuka uygun hale getirilmeye çalışılmıştır.

İmar uygulamaları niteliksel olarak idarenin kolluk faaliyetidir. Kolluk faaliyetinin ne demek olduğunu bilmek konumuzun anlaşılabilirliğine katkı sağlayacaktır. Kolluk; kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren idari etkinlikler, diğer yandan da bu etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır (Gözübüyük & Tan, s. 710). İdari kolluk ise; kamu düzeninin sağlanması, korunması ve bozulduğunda geri getirilmesi amacıyla, bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların gerektiğinde kuvvet de kullanılarak önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılmasıdır (Sancakdar, Us, Kasapoğlu Turhan, & Önüt, s. 677). Bütün idari işlemlerin ve faaliyetlerin genel amacı kamu yararı olmakla birlikte kolluk faaliyetleri ve işlemlerinin amacı olan kamu düzeni, kamu yararına göre daha dar ve özel bir amaç niteliğindedir (Yıldırım, ve diğerleri, s. 543).

İdari kolluğun sağlamaya ve korumaya çalıştığı kamu düzeninin belli bazı unsurları vardır, bunlar; kamu güvenliği, kamu esenliği, kamu sağlığı ve genel kabul görmese de kamu ahlakıdır. Tüm bunlardan hariç kamusal estetik, insan onuru, bireylerin kendilerine karşı korunması da modern hukuk anlayışının getirdiği yeni unsurlar kabul edilmektedir (Gözler, s. 579).

İdari kolluk, kamu düzenini korumaya yönelik önlemlerin alınmasına ilişkin olan kolluk faaliyetidir. Bu nedenle idari kolluk önleyici bir nitelik sunar. Adli kolluk ise kamu düzeni bozulduktan sonra faaliyette bulunur; bastırıcı niteliktedir. Suç kolluğu terimi ile de anılan adli kolluk, işlenen bir suç sonrasında, suçun ortaya çıkarılması, suçluların ve suç delillerinin bulunarak adli makamlara teslim edilmesine yönelik bir faaliyettir (Yıldırım, ve diğerleri, s. 549). Adli kolluk ve idari kolluk ayrımı bu faaliyetler sebebiyle oluşabilecek uyuşmazlıkların çözüm merciinin tespiti açısından çok önemlidir; adli kolluk sebebiyle oluşabilecek uyuşmazlıklarda adli merciiler, idari kolluk sebebiyle oluşabilecek uyuşmazlıklarda ise idari yargı görevlendirilmiştir.

İdarenin kolluk yetkisini kullanmasının birçok farklı yolu bulunmaktadır; bu yöntemleri genel başlıklarıyla sayarsak: düzenleyici işlem-birel işlem yapma, geçici

düzenlemeler yapma, izin ve bildirim usullerini kullanma, genel/idari yaptırımlar uygulama, re'sen icra, zor ve silah kullanma yetkisi sayılabilir.

Örneğin imar ruhsatı veya yapı kullanma izni vermek faaliyeti ister bağlı yetki, ister takdir yetkisi şeklinde kullanılsın idarenin kolluk faaliyetleri arasında yer almaktadır. Bu sebeple ruhsat ve yapı kullanma izni vermek asli ve sürekli bir kamu görevidir ve ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilebilir (Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, s. 36).

İmar planlaması; bilimsel ve teknik yönü olan idari bir kamu hizmeti olup, bizatihi imar planları düzenleyici idari işlem niteliğindedir. Kamu hizmeti teorisine hâkim ilkelere 'değişkenlik-uyarlanma' ilkesi gereğince idarenin değişen ve gelişen koşullara göre hizmetin niteliğini değiştirmesi mümkündür. Ancak, bunun için 'idarenin kanuniliği ilkesi' gereğince işlem ve uygulamalarında yasal bir dayanağa ihtiyacı vardır (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, 2020). İmar planlarında da gereken durumlarda planlamayı yapan idare tarafından yine aynı usullere uygun olarak değişiklikler yapılabilir, planlar revize edilebilir. Çünkü değişen koşullara ayak uyduramayan, köhneleşmiş bir imar planından beklenen fayda elde edilemeyecektir ve kamu yararı ihlal edilmiş olacaktır.

Öğretide ve uygulamada imar planları düzenleyici idari işlem kabul edilmektedir. Böylelikle imar planları da diğer düzenleyici idari işlemlerde olduğu gibi genel, soyut, sürekli ve objektif niteliktedirler; bireysel idari işlemlerin aksine bir defa uygulanmakla tükenmeleri söz konusu değildir (Kalabalık, s. 183).

Bir idari faaliyet olarak imar planlamasının hem kolluk, hem kamu hizmeti, hem de özendirme ve destekleme alanına temas eden durumları bulunmaktadır; İmar faaliyetlerinde, yerleşme düzeni gerek yönetmelik ve planlar, gerekse bunlara dayanılarak yapılan parselleme, bölgeleme, kamulaştırma gibi işlemlerle sağlanırken, düzenin bozulmasının önlenmesi ve bozulduğunda geri getirilmesi de izin, iznin iptali, durdurma, mühürleme ve yıkma gibi kolluk alanına özgü usul ve yaptırımlar vasıtasıyla

mümkün olabilmektedir. İmar kolluğunda imar planlarını idare açısından işlevsel kılan husus, kamu düzenini sağlama görevinde, bireylerin mülkiyet, yerleşme gibi hak ve özgürlüklerine müdahale ve sınırlama imkânı vermesidir(Şahin, s. 26).

Örneğin imar planları ve değişikliklerine karşı, idare tarafından üzerinde imar uygulaması yapılan taşınmazların bulunduğu alanındaki menfaati ihlal edilen malikler ve üstün kamu yararı iddiası bulunulan hallerde mülkiyet bağı bulunmadan semt sakini sıfatıyla iptal davası açılabilir (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 27). Çünkü imar faaliyetleriyle amaç mülkiyet hakkını malik aleyhine sınırlamak değil, yapılan işlemlerle orada yaşayan insanların tamamını etkileyen karar olarak orada yaşayan herkesi kapsayan bir imar planı aracılığı ile kamu yararının sağlanabilmesidir.

“Kentsel alanlarda planlanan topraklarda arsa politikasının amaçladığı etkinliği sağlayabilmesinin temel koşulu, kişilerin tartışmalara katılarak önerilerini sözlü ya da yazılı sunabildikleri bir arazi kullanım politikasının oluşturulmasıdır. Planlanan alanlarda yalnız toprak sahipleri değil, aynı zamanda o alanda yaşamını sürdüren herkesin sürece katılımının sağlanması, kentsel yatırımları ve girişimleri desteklerken, planlamada istikrarı da sağlamakta ve çok sık plan değişikliklerini etkisiz kılmaktadır. İmar planları, herkesin gönüllü uyması gereken bir metin olma niteliğini kazandığında çağdaş, yaşanabilir, planlı bir çevrenin ve mekânların oluşması da peşi sıra gelmektedir. Bu durum, imar planlarından herkesin hakça yararlandığı bir olanak yaratırken, katılımcılık yoluyla demokrasi pratiği de geliştirmektedir” (Köktürk & Köktürk, s. 404).

İmar planlamasının idari faaliyetler arasındaki diğer bir görünümü ise kamu hizmeti alanındadır. Ülkemizde, imar faaliyetleri yakın bir zamana kadar sadece özel girişim alanı içinde kaldığı kabulünden idare bu alanı sadece kolluk düzenlemeleri ile kontrolünde tutmakta ve dıştan bir denetim ve gözetimle yetinmeyi tercih etmekteydi. İkinci dünya savaşından sonra sanayileşme ile ortaya çıkan ihtiyaç ve zorunluluklar, idarenin imar etkinlikleri alanındaki pasif tutumunun aktif duruma dönmesini mecbur kılmıştır. Hızlı nüfus artışı, kalkınma yolunda sanayileşme ve bunların sonucu kentleşme, yeni iktisadi ve sosyal hakların tanınması, sağlıklı çevre gereksinmesi gibi

nedenler, imar sorunlarının kolluk önlem ve etkinlikleriyle çözülmesini zorlaştırmıştır. Bu dönemden itibaren modern şehircilik anlayışına geçilmiş, koruyucu ve disiplin altına alıcı nitelikteki pasif şehircilikten, donatıların dağıtılışı ve yerleştirilmesi amacını da içeren aktif bir şehircilik aşamasına ulaşıncı imar planlaması da yalnızca kolluk faaliyetinden çıkarak bir hizmet haline gelmiştir (Şahin, s. 27).

İmar planlamasının temel amacı belirli çevrede yaşayan insanlara huzur ve mutluluk içinde sürdürecekleri bir hayat tarzı sağlamaktır. Bu anlamda, belirli bir yerleşmede yaşayan insanların ortak ve genel ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik bir faaliyet olarak, imar planlamasının bizzat kendisi aktif bir edim sunumu ve kamu hizmeti niteliği taşıyan bir etkinliktir (Şahin, s. 28). Yargıtay bir kararında: “İmar planlamasının amacı, belediye ve mücavir alanlar ile bu alanların dışında, kamu ve toplum yararını gerçekleştirecek hukuki çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde hukuki boyut, başta Anayasa olmak üzere, İmar Kanunu, diğer ilgili kanunlar ve imar yönetmelikleri olup; planlama mevzuatının amacı, Anayasa’nın belirlediği ilke ve hedefler doğrultusunda kamu yararını sağlamak olmalı, planlar da aynı ilkeler ve hedefler doğrultusunda uygulanmalıdır.”¹¹ denilmektedir.

5. İMAR PLAN ÇEŞİTLERİ

İmar planlarının ürbânizm(şehircilik), sosyo-ekonomi ve hukuk bakımından üç yönü bulunmaktadır. Ürbânizm ve mimarlık bakımından imar planı mekâna ait bir düzenin yatay izdüşümüdür; imar planı kentleşmiş toplum halinde yaşayan insanların, yerleşme ve yapılaşma tasarımlarına verdikleri düzenli şekil olup, arazi parçalarının kullanılış tarzlarını ve bölgelerini gösterir. İmar planının sosyo-ekonomik yanı ise şehircilikteki fonksiyonları kadar önemlidir. Çünkü kentlerin kuruluşu, genel olarak üretim ve takas, pazar ve piyasa olaylarından doğmuş bulunmaktadır. Ekonomik faktör, imar planlarında tek başına değilse bile baskın bir rol oynamaktadır. Tıpkı canlı ve gelişen bir organizmaya benzeyen kentin imar planı da, bizzat kenti izleyen bir oluş halindedir. Hukuka gelince ise, ürbânizm ve sosyo-ekonomik faktörlerin dışında başka

¹¹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E: 2013/2394, K: 2015/1470, T. 29.05.2015

bir fonksiyon icra etmektedir. İmar planlarının hazırlanmasını ve uygulanmasını gerek bireylere ve kurumlara, gerekse merkezi ve yerel kamu idarelerine hukukun zorlayıcılık yönü ile dayatabilmektedir. Diğer bir deyişle, bu planların kesinlikle uygulanmasını sağlamak için zorunlu yaptırımlar koymaktadır (Erkün, s. 17).

İmar planları arasında hiyerarşik bir düzen bulunmaktadır. Bu hiyerarşi sayesinde planlar kendinden üstte bulunan plan esaslarına aykırı bir düzenleme getiremez, üst planda düzenlenen konular alt düzeyde bulunan plan tarafından detaylandırılır. Böylelikle planların uygulamaya geçişi kolaylaşır ve planlar daha anlaşılır hale gelerek kamu tarafından benimsenir.

İmar planları, imar mevzuatına göre farklı kamu kurumları tarafından hazırlanmaktadır. Merkezi idare tarafından hazırlanan en üst ölçekli ve en geniş kapsamlı plan kalkınma planlarıdır. Kalkınma planları nitelik olarak imar planı değildir; ancak, kalkınma planı imar planlarının ana temasını oluşturur ve merkezi ve yerel idarelere imar planlamasının ilkelerini işaret eder.

Kalkınma planları bölge planları ile detaylandırılır ancak bölge planları ile uygulama yapılamaz. Bölge planları da çevre düzeni planlarını yönlendirir, çevre düzeni planının hiyerarşik üstüdür. Çevre düzeni planları ise nazım imar planlarının; nazım imar planı uygulama imar planının hiyerarşik üstüdür. Çevre düzeni planı, nazım imar planı ve uygulama imar planı yerinden yönetim idareleri tarafından yapılır. Bazı ayrıksı durumlarda ÇŞİDB'nin de kanunen tanınmış yetkisi bulunmaktadır.

Bu sıralama şu şekilde örneklenebilir; “bir arsada yapılaşma için, öncelikle farklı büyüklük ve ölçekte hazırlanan imar planlarında yapılaşma hakkının; birbirini izler şekilde büyük ölçekli plandan küçük ölçeklilere doğru tekrarlanarak düzenlenmesi gerekir. Örneğin; 1/100.000 ölçekli İstanbul çevre düzeni planında arsanın bulunduğu bölgenin konut alanı olarak işaretlenmesi, yine 1/50.000 ölçekli İstanbul Esenler ilçesi nazım imar planında o arsanın konut alanı olarak belirlenmesi, yani çevre konut alanı

iken arsaya AVM yapılması planlanmamış olmalı ve 1/1000 ölçekli en küçük imar planında da kaç katlı bir konut binası yapılması düzenlenmelidir” (Öngören, s. 51).

İmar hukuku mevzuatımızda yer alan plan çeşitlerinden üst ölçekli planlar plan hiyerarşisi ilkesi sıralamasıyla ve şehircilik, sosyo-ekonomi, hukuk yönleriyle bu başlıkta temel kavram ve kurallarıyla incelenecektir.

i. Kalkınma Planı

Kalkınma planları, planlama faaliyetlerinin en tepesinde yer alan düzenleyici idari bir işlemdir. Yasal dayanağını Anayasamızın Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey başlıklı 166. maddesinden alır. Madde metnine göre:

- Kültürel, sosyal ve ekonomik kalkınmayı, özellikle tarım ve sanayinin homojen bir şekilde ve süratle ilerlemesini, ulusal kaynaklarının döküm ve analizini yaparak en verimli şekilde istifadeye sunulmasını planlamak ve bu saikle lüzumlu teşkilatı inşa ve icra faaliyeti idarenin görevi olarak sayılmıştır.
- Ulusal üretimi ve tasarrufu sağlayıcı, istihdamı ve yatırımı geliştirici, fiyatlarda tutarlılığı ve dış borçların ifasında dengeyi sürdürecekt, önlemler öngörüleceği; toplum yararı ve ihtiyaçlarının korunacağı, kaynakların verimli şekilde kullanılması gerektiği ifade edilir.
- Kalkınma planları uyarınca hem kamu hem de özel yatırımlar hayata geçirilir. Bu kalkınma planlarının meclisçe hazırlanması ve onaylanması, uygulanması ile hayat bulması, değiştirilmesi ve hatta değişikliğe gidildiğinde bütünlüğünün ve kalkınma planının ruhunun korunmasına ait esaslar yasa ile düzenlenir. Çünkü kalkınma planları yapma görevi sadece devlete aittir.
- Ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına danışma niteliğinde görüş bildirmek amacıyla Ekonomik ve Sosyal Konsey kurulur. Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluş ve işleyişi kanunla düzenlenecektir.

Ulusal planlama, önceden hesaplanan bir süre içerisinde ulaşılmak üzere ulusal ve uluslararası alanda ekonomik, sosyal ve siyasi hedefleri belirleme ve ulusal kaynakları bu hedefler doğrultusunda harekete geçirme eylemidir. Ülkemizde ulusal ölçekli kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na beşer yıllık dönemler halinde hazırlanır (Kalabalık, s. 53). Önceden bu görev Devlet Planlama Teşkilatı'nın elindeydi. DPT kurulduğu tarihten bugüne kadar 11 adet kalkınma planı uygulamaya konulmuştur.¹²

Kalkınma planları farklı yıllarda hazırlandıklarından dolayı, farklı düşünce yapılarından ve hükümet politikalarından etkilenmiştir. Planların iktisadi felsefeleri ve yaklaşımları kapsamında; 1960 öncesi planları devletçi, kısmi; 1960-1980 planları karma ekonomi, bütüncül; 1980-2000 planları liberal, stratejik olarak değerlendirilebilir (Özdemir, s. 30). Esasında 1980' den günümüze kadar hazırlanan kalkınma planları liberal-neo liberal politikalar doğrultusunda hazırlanmışlardır. Günümüzde özellikle Avrupa' da liberal politikaların yerini devletçi, liberal politikacıların yerini muhafazakâr politikacıların aldığını görmekteyiz. Ülkemizin de kalkınma politikalarına bakışı açısından bir değişim yaşanıp yaşanmayacağını önümüzdeki yıllarda görebileceğiz.

Kalkınma planları aracılığıyla ülkenin imkânlarıyla varılmak istenen hedefler arasında bir denge kurulur. Öncelikle, ülkenin ekonomik potansiyeli, gelecek hedefleri, toplumsal, ulusal ve küresel gelişmeler ve beklentiler dikkate alınarak hedefler belirlenir. Yürütme ve yasamanın ortak işlemi olan kalkınma planları, kamu kesimi için bağlayıcı; özel sektör içinse yol göstericidir (Çolak & Öngören, s. 28). Kalkınma planlarının ilkeleri diğer tüm plan kademlerinde yer alan planları için adeta bir rota çizer. Böylece tüm plan kademeleri arasında bir uyum sağlanmış olur.

¹² <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> 23.01.2023 00.59

ii. Bölge Planı

“Bölge planları, toplumsal kalkınmayı arttırmak ve devamlılığını sağlamak üzere, sosyo-ekonomik gelişme eğilimleri de dikkate alınarak en geniş anlamda belli bir bölge kaynaklarının etkili şekilde yönetilmesidir. Mekân boyutu olmayan ulusal kalkınma planı hedeflerini yerel planlara, yerel ölçekteki potansiyel ve ihtiyaçları ulusal kalkınma planlarına aktarma aracı olan bölge planları, bir fiziksel boyutlu politikalar demetidir” (Kalabalık, s. 55).

Devletler ulusal kalkınma politikalarını tespit ederlerken, buna sıkı sıkıya bağlı olan yerleşme ve kentleşme program ve politikalarını da planlamak zorunda kalmaktadırlar. Bir yandan ülke ölçeğinde genel planlama yapılırken, öbür taraftan kalkınmanın coğrafi boyutlarının belirginleştirilebilmesi için daha ayrıntılı planlara ihtiyaç duyulmuş ve bu nedenle birbirinden farklı özellikleri olan bölgeler için bölge planlaması yapma zorunluluğu doğmuştur. Bunun sebebi uygulamada elverişliliğin ölçekler küçüldükçe artmasıdır. Böylelikle bölge ölçüsünde planlama çalışmaları yapılarak yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması kolaylaştırılmış olup, ulusal kalkınma hedeflerinin imar planlarına yansıtılması olanağı elde edilmiştir (Şahin, s. 39).

“Genel olarak bölge planlaması, kent üstü mekânlarda, ekonomik ve toplumsal etkinlikler ile altyapının karşılıklı ilişkilerini göz önünde tutarak toplumca benimsenen hedeflere ulaşmak amacıyla gerçekleştirilen çok yönlü bir planlama çalışmasıdır. Bölge planlaması çalışmasına gidilmesi, sanayileşme sonucunda ortaya çıkan metropolitan kentlerin büyümesini denetim altına almak ve ülkenin geri kalmış bölgelerinin geliştirilmesinin sağlanması amacıyla yapılmaktadır” (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 134).

İmar Kanunu’nun 8. maddesinde bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımlarını belirlemek üzere hazırlanacağını ve bölge planlarının gerekli görüldüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı’nın (hâlihazırdaki uygulamamızda DPT

kurumu kaldırıldığından yerine Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı) yapar veya yaptırır diyerek tanımlamaktadır.

Bölge planlarının ne olduğuna ilişkin olarak şu an İLBANK AŞ' ye dönüştürülen İller Bankası'nca hazırlanan İller Bankası Teknik Şartlaşma, Sözleşme ve Özel Şartnamesi'nde ise seçilen ve sınırları belirlenen ülke fiziksel ve kalkınma planları ilkeleri doğrultusunda hazırlana bölgesel kademelenme, bölgesel alan kullanımı ve alt yapıya ilişkin kararları ve yatırımları zaman ve mekân boyutu ile belirleyerek, ilgili kuruluşların sektörel uygulama plan ve programlarına yansımaları, yatırımların koordinasyon ve yönlendirmesini sağlayan; çevre düzeni ve nazım imar planlarını yönlendiren plandır şeklinde bir tanım verilmiştir (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 47).

Bölge planları, alt planlama ölçeklerine ilke kararları getirir. Bölgesel gelişmede ağırlıklı ve öncelikli yerlerde çevre düzeni planlaması yapılarak çevresel bütünlüğü olan sahalar ve öncelikleri bölge planlaması ile belirlenmektedir (Sancakdar, s. 48).

Bölge planları niteliği gereği, ekonomik ve sosyal yönü ağır basan planlardır. Ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik karakterli; imar planları fiziksel nitelikte anlam taşıırken bölge planları her iki boyuta da ağırlık vermelidir (Özdemir, s. 32)

Bölge planları Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nca hazırlanır; planlara uygun faaliyetler ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın koordinasyonunda Kalkınma Ajansları tarafından gerçekleştirilir.

“Şehirleşme hareketlerinin asgari toplumsal maliyette olmasını sağlamak üzere, şehir plancıları tarafından teklif edilen ve uygulamasına az ülkede rastlanan vasıtalardan biri milli şehirleşme politikasına sahip olmaktır. Ekonomik olarak az gelişmiş ülkelerde, bu milli şehirleşme politikasının en kolay, en verimli ve en ucuz uygulama vasıtasının bölge plancılığı olduğu görüşü hâkimdir” (Keleş, s. 174).

“Milli şehirleşme politikasına sahip olmanın avantajları şu şekilde sıralanabilir:

- Kalkınmanın yönü aydınlanmış olur,
- Şehirleşmenin şekli hakkındaki tercih ifade edilmiş ve gelişmenin bu yönde olup olmadığını kontrol edecek bir ölçü elde edilmiş olur,
- Kamusal faaliyetler hakkında geleceğe ait tahminlerde bulunmak mümkün olabileceğinden, özel yatırımlar istenilen yönde teşvik ve kontrolü sağlanabilir,
- Merkezi hükümete ve mahalli idarelere ait çeşitli programlar azami denge ve etki sağlayacak şekilde ahenkli olarak uygulanabilir,
- İdarenin eylem ve işlemlerinde yargısal denetime tabi olması sebebiyle hak kayıplarının önüne geçilmiş, hukuka uygun uygulamalar gerçekleştirilebilir” (Keleş, s. 176).

Bölge planlaması, ülkenin bir bütün olarak ele alındığı takdirde, çözümü imkânsızlaşacak kadar kompleks olan bir takım problemlerin, ülke sınırlarını, çeşitli faktörlerden bir veya birkaçına göre kurulan ve bölge adı verilen daha küçük birimlere ayırmak suretiyle çözmeye çalışmak suretinde anlaşılmalıdır (Keleş, s. 177).

Şehirleşme hareketleri, plansız ve kontrolsüz bırakıldığı takdirde, belli merkezlerin haddinden fazla büyümesi sonucu ile karşılaşılmakta ve bu mesken, okul, su, hastane gibi sabit sosyal yatırımları ile altından kalkılamayacak kadar arttırmaktadır. Ekonomik olarak az gelişmiş ülkelerde sosyal yatırımlar için mevcut bütçenin önemli bir kısmı %50 -70’ i bu tarz masraflara kullanılmaktadır ve bu sebepten bütçe asıl ihtiyaç olan eğitim, sağlık gibi yatırımlar açısından yetersiz kalmaktadır. (Keleş, s. 178).

Bu harcamaların kamu idaresi yönünden arzu edilen boyuta indirilebilmesi için fiziki, iktisadi ve toplumsal planlamanın koordine edilmesiyle mümkün olacaktır. Bu yatay koordinasyondan ayrı olarak bir de dikey koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Başka bir anlatımla kalkınma ile ilgili milli, merkezi karar ve politikaların mahallen

uygulamasını sağlamak üzere, milli planlama amaçlarının mahalli faaliyetler haline sokulması gerekmektedir (Keleş, s. 179).

Birleşmiş Milletler' in 1958 yılında Tokyo' da topladığı Bölge Planlaması seminerinde, ekonomik olarak az gelişmiş ülkelerde, şehirleşmenin asgari maliyetle gerçekleşmesinin en etkili yolunun bölge planlaması olduğu sonucuna varılmış ve bununla ilgili bazı öncelikler ve esaslar tespit edilmiştir:

- Kalkınmanın nerede, ne ölçüde ve nasıl bir öncelikle gerçekleşeceği konularının aydınlanması, bölgesel kalınma programlarının esasını teşkil eder,
- Köylerin, büyük şehir bölgelerinin ve kaynak bölgelerinin kalkındırılması hakkındaki programlar problemlerin tarımsal, iktisadi, fiziki, toplumsal ve idari özelliklerini ve sanayinin kuruluş yerine tesir eden yeni teknolojik gelişmelerin bilinmesini gerektirmektedir,
- Edinilen tecrübeleri, incelemek ve problemleri vahamet kazanmadan çözebilmek için tatbiki araştırmalar yapılmalıdır,
- Realist iktisadi, toplumsal ve fiziki planlar yatırım bütçeleri hakkında verilecek kararların mahiyetini tayin etmeye yardım edebilir ve etmelidir (Keleş, s. 181).

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından 2008' de hazırlık toplantılarına başlanılan, 2009' da genel kurul çalışmaları ile toplanan Kentleşme Şurası' nda, ülkedeki bölgeler arası dengesizlikler konusunda önemli saptamalar kaydedilmiştir. Örneğin var olan üretim gücünün ve işgücünün harekete geçirilemediği ve bunun sonucu olarak yeni çalışma alanları açılmadığı değerlendirilmiştir. İkinci olarak bölgelerin üretim altyapılarıyla fiziksel altyapılarının değişiklik göstermesi nedeniyle her bölgenin yatırımcı çekmekte benzer durumda olmadığına işaret edilmektedir. Üçüncü olarak kamu kurumlarınca yapılan yatırımların bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkili olmadığıdır. Tarım kesiminin gerilemekte olduğu ve kırsal alandaki yaşam koşullarının bundan etkilendiği, beşeri ve toplumsal sermaye açısından bölgeler arasında farklar bulunduğu, temel hizmetlere erişim konusunda rekabet koşulları açısından ve yaşam

düzeyi bakımından da bölgelerin birbirinden çok farklı olduğu raporda vurgulanmaktadır (Keleş, s. 219).

Bölgesel farklılıkların azaltılması ve az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi görevi, 1960'ların başından bu yana Devlet Planlama Örgütü' ne ait olmuştur. 1971 yılında kurulan Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi geri kalmış bölgeleri belirlemek ve bu yörelerde yatırım önerilerini geliştirmek gibi görevleri üstlenmiştir. Aynı Daire 1990'lı yılların başlarında da Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü adını almıştır. 1994 yılında 540 sayılı KHK ile Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü adıyla yeni bir düzenlemeye konu olan kurum 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevine İlişkin 641 sayılı KHK ile kaldırılmış; görev ve yetkileri Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla, DPT'nin planlama işlevinin tümüyle kurumlar arasında bir işbirliği ve koordinasyon sağlama amacına yönelik sadeleştirilmiştir. Son olarak Kalkınma Bakanlığı'nın kaldırılması ve tüm görev ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanlığı Strateji Geliştirme ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmesiyle, bu konuya ilişkin tüm yetkiler cumhurbaşkanına geçmiş bulunmaktadır (Keleş, s. 220).

Bölgesel gelişme farklılıklarının azaltılması konusunda atılan ilk adımlardan biri, 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Kalkınma Yönetimi (GAP) Başkanlığının kurulması olmuştur. 2011 yılında 642 sayılı KHK ile Doğu Anadolu Bölge Kalkınma Yönetimi (DAP), Doğu Karadeniz Bölge Kalkınma Yönetimi (DOKAP), ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma Yönetimi (KOP) gibi farklı bölgelerin kalkınmasına yardımcı olabilecek kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Burada amaç planlama yapılan bölgelerin, üzerinde yaşayan beşeri kaynakların en verimli bir şekilde kullanılarak yerinde korunması ve geliştirilmesidir.

Yukarıda adı zikredilen kalkınma kurumları ile diğer Kalkınma Ajansları şu an Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlı halde getirilmişlerdir.

Tüm bu bölge planları ile arzu edilen büyükşehirlerin gelişmesini durdurmak, gelişme imkânlarını kösteklemek değil, şehirleşme hareketlerine fiziki, iktisadi, toplumsal ve stratejik mahzurlarını asgariye indirecek bir yön, bir hız ve bir biçim vermektir. Bunun da yolu, bir veya birkaç şehrin aşırı derecede büyümesi yerine, şehirleşmeden daha geniş bir alanın ve bu alanı teşkil eden yerleşme birimlerinin yararlanmasını sağlayacak bir yerleşme siyasetinin kabul edilmesidir. Bu milli şehirleşme siyaseti, her ülkenin kendi özel şartlarına göre yeni şehirlerin kurulması, küçük şehirlerin gelişmesinin teşvik edilmesi, köysel yerlerin kalkındırılması şeklinde de olabilir (Keleş, s. 225). İstanbul ili örnek olarak ele alınırsa: devletin hem yerel hem de merkezi idaresinin tüm çabalarına rağmen şehir büyümeye plansız başladığından, yaşanan plan yetersizliğinin ve buna bağlı olarak kaosu önüne geçilememektedir.

Kalkınma ve bölge planı kararları doğrultusunda değinilmesi gereken diğer bir nokta da metropoliten imar planlarıdır; birden fazla belediyeyi kapsayacak şekilde hazırlanan ve daha alt düzeydeki nazım ve uygulama imar planlarını yönlendirici nitelikte olan, genellikle 1/50.000 ölçeğinde hazırlanan metropoliten imar planlarını, öğretide çoğunlukla kabul edildiği gibi, üst ölçekli planlar kategorisinde kabul etmek gerekmektedir.

iii. Çevre Düzeni Planı

Çevre düzeni planı İmar Kanunu m 5' te; mevcut olduğu takdirde, mekânsal strateji planları ile çelişmeden, plan hiyerarşisine göre altında kalan planları sektörel alan, gelişme alanı ve yerleşim alanları bakımından yönlendiren, genel arazi kullanım kararları çerçevesinde ilke ve esasları bölge, havza veya il bütününde hazırlanan, plan, plan notları ve raporu ile bir bütün olan plan şeklinde tanımlanmıştır.

MPYY' de ise daha tanım daha detaylandırılmıştır; çevre düzeni planı varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak (planların kademelenmesi ilkesinin bir yansıması olarak), orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi,

tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan plan olarak tanımlanmıştır. MPYY’ de plan ölçeği de verildiği görülmektedir.

Mülga İller Bankası Teknik Şartlaşma, Sözleşme ve Özel Şartnamesi’nde çevre düzeni planı; ‘Konut, sanayi, tarım, turizm gibi farklı alan kullanımı taleplerinin yoğunlaştığı kentsel ve onunla bütünleşen kırsal alanların birlikte oluşturduğu, seçilen ve sınırları belirlenen, çevresel bütünlüğü olan alanlarda düzenlenen, üst düzey plan kararları çerçevesinde ve imar planlarına yol gösterici ve çevreden yaklaşım sağlayıcı nitelikte hazırlanan, getirdiği tüm yerleşme alan kullanımı koruma ve kısıtlama kararları açısından planıcı, uygulayıcı, yatırımcı sektörler ve kişiler için uyulması gereken bir nazım plan olup, ölçeği genellikle 1/25.000’dir.’ hükmü bulunmaktaydı.

Çevre düzeni planları, konut, sanayi, turizm, tarım ve benzeri kullanımların doğal çevre üzerinde oluşturduğu baskıyı dengelemek üzere ortaya çıkmış bir plandır. Arazi kullanım kararlarının sürdürülebilir olmasının sağlanmasına yönelik olarak, doğal çevrenin zarar görmesinin önlenmesi ya da doğal dengenin bozulmasına yol açılmadan kullanımların gerçekleştirilmesi zorunludur. Çevre düzeni planı, tarım, turizm, sanayi, konut gibi kullanımlarla çevre arasında üst ölçekli olarak ilişkiler kuran bir plandır (Çolak & Öngören, s. 47).

“Çevre düzeni planı sınırları içinde kalan alanlarda uygulanacak olan esaslar şu şekildedir:

- Kalkınma planı ve varsa bölge planlarının esas alınması,
- Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının gözetilmesi,
- Birbirine bitişik olan planlama alanlarındaki ekosistemin bütünlüğü ve arazi kullanım kararlarının devamlılığının sağlanması,

- İlgili kurum ve kuruluşlardan, meslek ve sivil toplum kuruluşlarının görüşleri alınmak kaydıyla, planlama sürecine katılım sağlanması,
- Doğal, tarihi ve kültürel çevre varlıklarının korunması,
- Ekolojik dengenin bozulmasına neden olacak kararların getirilmemesi,
- Alt ölçekli düzenlenmiş olan planlara esas teşkil edecek olan koruma ve gelişme politikaları ile stratejilerin oluşturulması,
- Ekonomik ve mekânsal kullanım kararlarının çevresel kaynakların sürdürülebilirliğini sağlayacak düzenlemelerin yapılması,
- Çevre sorunlarına neden olabilecek olan kaynaklara yönelik önleyici strateji ve politikaların belirlenmesi,
- İçme suyu, katı ve sıvı atıkların miktarlarına dair mevcut ve projeksiyon değerlerinin belirlenmesi,
- Arazi kullanım ile ilgili kararların ekolojik, jeolojik, hidrolojik riskler göz önünde bulundurularak belirlenmesi,
- Teknolojik gelişmelerden maksimum fayda sağlanması esastır” (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 168).

Çevre düzeni planlarının eşik analizi yapılmak suretiyle hazırlanması planın başarısı için zorunludur. Eşik analizi bilimsel araştırma çalışmalarıyla elde edilen yerleşilebilir toprak sınırını ifade eder. Planlama alanının birlikte planlanabilme imkânının bulunup bulunmadığı araştırılmadan, kanun düzenlemesiyle idari bölünüş esas alınarak hazırlanması yönündeki yaklaşım, çevre düzeni planlarının işlevini yitirmesi sonucunu doğuracaktır. Çevre düzeni planlarında eşik analizi yapılarak bazen bir il sınırı içerisinde çevre düzeni yapılacak alan sayısı birden çok olabileceği gibi, bazen bir ilin sınırlarıyla bütünleşik olarak bir çevre düzeni planı yapılması da gerekebilir (Çolak & Öngören, s. 48).

Çevre düzeni planı yapmaya yetkisi 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 102. Maddesi ile ‘üst ölçekli mekânsal

strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak ve hazırlatma görevi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı hizmet birimi olan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü' ne verilmiştir (Sancakdar, s. 49). Bakanlık, havza ve bölge bazında çevre düzeni planları da dâhil her tür ve ölçekteki çevre düzeni planlarının ve imar planlarının yapılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak yetkisine sahiptir (Öngören, s. 56).

Çevre düzeni planının, birden fazla ili ilgilendirdiği hallerde, Bakanlıkça hazırlanan ya da hazırlattırılan çevre düzeni planlarına yönelik çalışmalarda koordinasyon görevi ÇŞİDB' ye aittir.

Çevre düzeni planlarının bir türü olan il çevre düzeni planının yapılmasında yetkili idareler için özel kurallar konulmuştur. İl düzeyinde çevre düzeni planı yapımı ile ilgili görevler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdareleri' ne verilmişti. Söz konusu olan kanuna göre, il özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; belediye sınırı il sınır olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkiliydi. Aynı kanuna göre belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planları valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması veya yaptırılması ve doğrudan belediye meclisi tarafından onaylanması öngörülmüştür.

6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuş ve büyükşehir bulunan tüm illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanır. Büyükşehir olmayan il belediyelerinde çevre düzeni planını hazırlamak, hazırlatmak ve uygulamanın bu stratejilere göre

yürütülmesini sağlamak Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nde; kabul etmek yetkisi ise belediye meclisindedir.

Bakanlıkça belirlenen finans ve ticaret merkezleri, fuar ve sergi alanları, eğlence merkezleri, şehirlerin ana giriş düzenlemeleri gibi şehirlerin marka değerini arttırmaya ve şehrin gelişmesine katkı sağlayacak özel proje alanlarına dair her tür ve ölçekte etüt, harita, plan, parselasyon planı ve yapı projelerini yapmak, yaptırmak, onaylamak; 775 sayılı Gecekondu Kanunu uyarınca TOKİ Başkanlığı tarafından yapılan uygulamalara ilişkin her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve parselasyon planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü' nün görevidir.

Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya mülkiyeti Hazineye, kamu kurum ve kuruluşlarına veya gerçek kişilere veyahut özel hukuk tüzel kişilerine ait olan taşınmazlar üzerinde kamu veya özel sektör tarafından gerçekleştirilecek olan yatırımlara ilişkin olarak ilgililerce hazırlandığı ya da hazırlatıldığı halde yetkili idarece üç ay içinde onaylanmayan her tür ve ölçekteki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve değişikliklerini ilgililerin valilikten talep etmesi ve valiliğin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na teklifte bulunması üzerine bedeli mukabilinde yapmak, yaptırmak ve onaylamak yetkisi bulunmaktadır.

İlgili belediyeler tarafından Bakanlıkça verilen süre içinde yapılmayan il çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak ve resen onaylamak yetkisi de mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü' ne verilmiştir.

Çevre düzeni planı, ülke planlarından bölge planlarına doğru belirlenen üst ölçekli plan kararlarının yerel ölçekte imar planlarına yön verebilmesine yönelik olarak kimi düzenlemeler getirmekte ve amaçlar belirlemektedir. Ülke ve bölge planlarının imar planlama sürecinde dikkate alınabilir bir ölçeğe indirgenebilmesi için çevre düzeni planlarında belirginleştirilmiş olması gerekir (Çolak & Öngören, s. 58).

Çevre düzeni planları, genel düzenlemeler içermesi, ilan edilmek suretiyle duyurulması, uygulanmakla tükenmemesi, doğrudan uygulanma kabiliyetinin bulunmaması nitelikleri dâhilinde, bu metinlerin genel düzenleyici idari işlemler olduğu açıktır. Çevre düzeni planları, genel düzenleyici bir idari işlem olarak karşımıza çıkan üst ölçekli bir plandır.

iv. Nazım İmar Planı

Nazım imar planı tanımı hem İmar Kanunu hem de Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'n de yapılmıştır.

İK m 5/1' e göre nazım imar planı varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan plandır.

MPYY m4/1-i' e göre NİP, mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı hâlihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planıdır. MPYY' de verilen tanım İK' ya göre daha somutlaştırılmıştır ve ölçeklendirilmiştir.

Nazım plan bir yerleşme alanının ihtiyaçlara göre gelişen hedef ve projeksiyonlarını mekâna bağlayan ve mekânın organizasyonunda çeşitli fonksiyon

bölgelerini, yerleşme ve gelişme ilkelerini belirleyen bir düzen planıdır. Diğer bir ifadeyle nazım plan, bir kentin gelecekteki nüfus ve işgücü dağılımlarına bağlı olarak alacağı formu, ulaşım yapısını, arazi kullanımlarının genel yapısını, nüfus yoğunluklarını, sosyal donatıların dağılımını belirler (Şahin, s. 59).

Kentin ana dokusunu gösteren nazım imar planı, kesin sınır ve şekil belirlemez; bir düşünce projesidir, üzerinden ölçü alınamaz ve uygulama için kullanılamaz; varsa bölge ve çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine ve yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilir (Kalabalık, s. 84).

Nazım imar planları plan hiyerarşisi ilkesi doğrultusunda üstte bulunan mekânsal strateji planına; varsa bölge planlarına, il çevre düzeni planlarına, metropolitan il planlarına uygun olmak zorundadır.

Bir planın nazım imar planı olması onu nazım imar planı yapmaz. Buna karşın ismi nazım imar planı olmayan bir plan da nazım imar planı olarak kabul edilebilir. Burada önemli olan nokta nazım imar planı niteliklerinin var olup olmadığıdır.

Nazım imar planı onaylanmış haritalar üzerine çizilir; üst ya da alt kademedeki planların büyütülmesi ya da küçültülmesi yoluyla elde edilemezler.

MPYY m 23/6' ya göre nazım imar planlarının hazırlanması sürecinde ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilecektir. Bu veriler daha sonra analiz edilecek ve etüd çalışmaları yapılacaktır. Tüm bu araştırmaların sonuçları birleştirilir, yorumlanır ve plan kararlarını yönlendirecek şekilde sentezlenir. Maddede bahsedilen süreç şu şekilde işlemektedir:

Nazım imar planlarının hazırlanması sürecinde, planlama alanı sınırları kapsamında aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir; bu veriler ışığında analiz, etüt ve araştırmalar yapılır:

İdari sınırlar; jeolojik, jeomorfolojik, hidrolojik ve hidrojeolojik yapı; yerleşme alanlarının karakteristik özellikleri ile mekânsal gelişme eğilimleri ve potansiyelleri; yenileme, sağlıklılaştırma, dönüşüm bölgelemeleri; iklim özellikleri; bitki örtüsü; toprak niteliği ve tarımsal arazi kullanımı; ekolojik yapı (ekosistem tipleri, flora ve fauna varlığı); koruma statüsü verilmiş alanlar, hassas alanlar (sit alanları, uluslararası sözleşmelerle korunan alanlar, sulak alanlar, özel çevre koruma bölgeleri, milli park, tabiat parkı, tabiat anıtı, tabiatı koruma alanı, yaban hayatı geliştirme alanı, yaban hayatı koruma alanı, tür koruma alanı, içme suyu havzaları koruma alanları ve diğerleri); orman alanları, mera, yaylak, kışlak alanları; kültür ve turizm gelişim ve koruma bölgeleri, turizm merkezleri; organize sanayi bölgeleri, kapasite ve doluluk oranları; genel peyzaj öğeleri, makroform analizi; demografik yapı ve nüfusun demografik özellikleri (yaş, cinsiyet, çalışma, eğitim, medeni hal), sosyal yapı; ekonomik yapı; ana ulaşım sistemi (Karayolu, demiryolu, denizyolu, havayolu, terminal, gar, liman ve havalimanı); çevre sorunları; lojistik merkez alanları, sektörel yapı (tarım, sanayi, hizmet, ulaşım, enerji, maden, konut vb.); katı atık depolama, geri kazanım ve bertaraf tesisleri; içme suyu ve atık su arıtma tesisleri; atık su deşarj yerleri; tarımsal sulama alanları; ruhsatlı maden sahaları; askeri alanlar, askeri yasak bölgeler ve güvenlik bölgeleri, mania planları; doğal afet tehlikeleri ve kentsel riskler, varsa risk yönetimi ve sakınım planları; mevcut arazi kullanımı, yapılaşma durumu, mülkiyet yapısı ve son olarak plan hiyerarşisine uygun olması için çevre düzeni planı kararları ve yürürlükteki imar planları incelenecektir.

Nazım imar planları genel nitelikli imar planlarıdır. Bu nedenle uygulama imar planı olmaksızın konusu olan arazi parçalarına etki edemeyecektir. Sadece nazım imar planına dayanılarak inşaat ruhsatı verilemeyeceği gibi, uygulama imar planı olmayan yerlerde ifraz, tevhid, parselasyon, terk ve ihdas gibi işlemler tesis edilemeyecektir. Danıştay, bir idare mahkemesi tarafından iptal edilen uygulama imar planının görüldüğü davada, yerine yeni uygulama imar planı yapılmadan sadece nazım imar planına dayanılarak idarece verilen yapı ruhsat iptalinin incelendiği davada verdiği karar şu şekildedir:

“Dava konusu işlemle hukuken yürürlükte bulunmayan plan uyarınca düzenlenen ruhsatın iptaline karar verildiği, ruhsatı düzenleyen ... Belediye

Başkanlığı'nca ruhsatın 1/5000 ölçekli plana göre verildiğinin iddia edildiği anlaşılmaktadır.

Bu durumda 1/1000 ölçekli uygulama imar planı olmadan ruhsat verilemeyeceği açık olduğundan idare mahkemesi kararında sonucu itibariyle hukuki isabetsizlik bulunmamaktadır.”¹³ gerekçesi ile onanmıştır (Dinçkol).

Nazım imar planı açıklanmadan önce bir nazım imar planı açıklama raporu hazırlanır. Rapor nazım imar planına ilişkin bilgileri açıklayıcı niteliktedir. Rapor, planda getirilen kararlara ilişkin etüd çalışmaları, ilke ve kuralları, bunların sağlanması amacıyla izlenecek metodu; kısaca planın hazırlanması ve uygulanışını gösteren bir belgedir. Plan raporunun en önemli fonksiyonu, planlanacak kent ya da kasabayı, planı gerçekleştirecek olan plancıya tanıtmaktır (Kalabalık, s. 90).

MPYY' ye göre her plan, raporu ile bir bütündür; plan raporunda, planın türü, ölçeği, kapsamı ve özelliğine göre; vizyon, amaç, hedefler ve stratejiler belirlenerek, koruma-kullanma esasları, alan kullanım kararları, yoğunluk ve yapılaşmaya ilişkin konularda planlama esasları ve uygulama ilkeleri, eylem planları, açık ve yeşil alan sistemi, ulaşım, erişilebilirlik ve mekânın etkin kullanılması, gerektiğinde koruma, sağlıklılaştırma ve yenileme program, alan ve projelerinin etaplama esasları, alan kullanım dağılımı tablosu gibi hususlarda açıklamalara yer verilir. NİP'lerde plan raporu ile anlam kazanır ve uygulaması kolaylaştırılır.

Nazım imar planında karar düzeyi ve içerikleri bakımından, uygulama imar planındaki detay kararlar alınmaması esas olup, uygulamaya dönük kararlar uygulama imar planlarında belirlenir. İhtiyaç duyulması halinde, nazım imar planlarında, sosyal ve teknik altyapı alanları ve kamuya ayrılan alan dengeleri gözetilmek suretiyle uygulama imar planlarının yapım etapları belirlenebilir. Ulaşım sisteminin yolculukların mesafesini kısaltacak şekilde tasarlanması esastır. Park, çocuk bahçesi, oyun alanı, meydan gibi açık alanların mahalle ve semt ölçeğinde merkezlerle birlikte

¹³ Danıştay 6. Dairesi, E. 2008/7572, K. 2010/4351, T. 03.05.2010

tasarlanması esastır. Açık ve yeşil alan ile diğer sosyal ve teknik altyapı alanları bir bütün olarak, erişilebilir şekilde merkezlerle birlikte planlanmalıdır.

Bir üst ölçekte belirtilen ana kararlar bir alt ölçeğe geçirilirken, bu yeni ölçekte, üst ölçekte aydınlatılmamış olan kararlar alınabilir. Bu sebepten nazım imar plan kararları ile uygulama imar plan kararları arasında farklılıklar oluşabilir. Uygulama imar planları, nazım planların salt büyütülmüş kopyaları olmayıp, çok uzun ve gerçekçi bir incelemeyi gerektiren ve nazım planlara göre çok daha fazla bilgiyi ve ayrıntıyı gösteren belgelerdir (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 125).

Yapılan tüm planlama çalışmaları sonucunda elde edilen nüfus tahminlerine göre her bölge için nüfus yoğunluk dağılımları verilir. Planlama kararları halihazır haritalar üzerinde ifade edilir. Çizili olarak açıklanamayan konular planın eki olan plan notları şeklinde imar plan paftaları üzerine yazılır. Hazırlanacak raporda, varılması hedeflenen kentsel gelişme beklentisi, üst plan ilke ve kararları ve plan hedeflerine ulaşmada izlenecek kentsel gelişme stratejileri yazılır

v. Uygulama İmar Planı

Uygulama İmar Planı İK m 5/3' e göre; tasdikli hâlihazır haritalar üzerine, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

MPYY m 4/1-k bendinde uygulama imar planı daha detaylı olarak kaleme alınmıştır; nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya

emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan planı olarak tanımlanmıştır.

Uygulama imar planı, nazım imar planı kararları doğrultusunda onaylanmış hâlihazır haritalar üzerine çizilir. Diğer plan türlerinde olduğu gibi üst kademedeki planların küçültülmesi yoluyla elde edilemezler. Uygulama imar planı imar programlarına esas olmak üzere tamamı bir arada ya da etaplar halinde ve gerekli bilgileri gösterecek şekilde düzenlenebilirler.

“Nazım planlarda, uygulama imar planlarının genel çevresi gösterilirken; yerleşmenin gelecekteki makroformu, gelişme yönleri, konut, sanayi, kamusal alanları, yapılanma koşulları daha şematik olarak belirlenir. Uygulama imar planları ise şematik olarak belirlenmiş alanlardaki yapı adalarına, yapılanma koşullarına, yol profillerine, ada içi kullanımlara kesinlik getirir ki; bu kesinlik sonrası imar programları yürürlüğe konulduğu gibi, belirlenen mülkiyet desenine göre de parselasyon planları yapılır” (Şahin, s. 67).

MPYY m 24’ te UIP’nin esaslarını özetlemektedir:

- Uygulama imar planlarının tamamı bir aşamada yapılabileceği gibi sosyal ve teknik altyapı alanı dengeleri gözetilerek etaplar halinde de yapılabilir.
- Nazım imar planları üzerinde gösterilen sosyal ve teknik altyapı alanlarının konum ve büyüklükleri, toplam standartların altına düşülmemek, nazım imar planının ana kararlarını, sürekliliğini,

bütünlüğünü ve genel işleyişini bozmamak ve hizmet etki alanı içinde kalmak şartı ile ilgili kurum ve kuruluşların görüşü dikkate alınarak uygulama imar planlarında değiştirilebilir. Bu koşulun uygulamada dikkate alınmaması sebebiyle birçok uygulama imar planı yapılan itiraz üzerine idari yargı mercileri tarafından iptal edilmiştir.

- Uygulama imar planlarında, bölgenin ihtiyacına yönelik çocuk bahçesi, yeşil alan, otopark, cep otoparkı, yol boyu otopark, durak cebi, aile sağlık merkezi, mescit, karakol, muhtarlık, trafo gibi sosyal ve teknik altyapı alanlarını artırıcı küçük alan gerektiren fonksiyonlar ayrılabilir ve bu fonksiyonların konulması nazım imar planına aykırılık teşkil etmez. Bu noktada önemli olan sosyal ve teknik altyapılarına ayrılan taşınmazların UİP ile özel mülkiyete dönüştürülmemesidir; sosyal ve teknik donatılara ayrılan alana arttırılabilir ancak azaltılamaz.
- Uygulama imar planlarıyla yapılaşma koşullarına ilişkin olarak; ayrık, bitişik, blok yapı nizamı ile Taban Alanı Kat Sayısı (TAKS), Kat Alanları Kat Sayısı (KAKS), emsal, bina yüksekliği, yapı yaklaşma mesafeleri belirlenir.
- Araç trafiğine ayrılmış şerit sayısını azaltmamak ve ilgili TSE standartlarına uymak kaydıyla; taşıt yollarının yaya, engelli ve bisiklet kullanımına ayrılmış kısımlarının genişlikleri, nazım imar planında değişikliğe gerek olmaksızın uygulama imar planında artırılabilir. Görüldüğü üzere kamu kullanımına ayrılan arazi parçalarının sayı ve büyüklüğünün kamu lehine artırılmasına hiçbir mani yoktur.
- Uygulama imar planlarında, öncelikle engelliler, çocuklar ve yaşlılar gibi kamu ortak mekânlarını kullanmakta zorluk çeken ve hareket kısıtlılığı bulunan kişilerin kentsel kullanımlara, sosyal altyapı alanlarına erişimini ve kullanımını sağlayıcı ve kolaylaştırıcı tedbirlerin alınması amacıyla tasarım ilkeleri geliştirilmesi esastır.
- Uygulama imar planlarında yaya ve bisiklet yolları ile bisiklet park yerleri uygulama ilkeleri geliştirilmesi esastır.
- İlgili mevzuatına göre koruma altına alınmış, tescil edilmiş doğal ve kültürel varlıklar, bunların ayrılmaz parçası olan eklentileri, bahçe avlu duvarları, varsa tescilli tek yapıların koruma alanları, sokak dokuları gibi

bütünleyici unsurları ile varsa koruma alan sınırları planlarda ayrıntılı olarak gösterilir. Ayrıca, varsa tescile değer yapıların tespit edilmesi halinde değerlendirilmek üzere ilgili idaresine bildirilmesi esastır.

- Nazım imar planlarında karma kullanım olarak belirlenen fonksiyonların, uygulama imar planlarında ayrıştırılması esastır. Çünkü UİP'ler NİP'lerin detaylandırıldığı planlardır.
- Uygulama imar planlarının hazırlanması sürecinde, aynı NİP hazırlık sürecinde olduğu gibi ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir; bu veriler kapsamında analiz ve araştırmalar yapılır. Tabi ki öncelikle ilk adım plan hiyerarşisi ilkesi gereği nazım imar planı kararlarının analizidir. UİP, NİP plan esasları, raporlarına ve notlarına aykırılık teşkil eden hiçbir düzenleme getiremez.

Uygulama imar planlarının hazırlanması sürecinde de katılım sağlamak üzere anket, kamuoyu yoklaması ve araştırması, toplantı, çalıştay, internet ortamında duyuru ve bilgilendirme gibi yöntemler kullanılarak kurum ve kuruluşlar ile ilgili tarafların görüşlerinin alınması esastır.

Kurum ve kuruluşlar, görüşlerini en geç otuz gün içerisinde bildirmek zorundadır. Görüş bildirilmesi için etüt ve analiz gibi uzun süreli çalışma yapılması gereken hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine otuz günü geçmemek üzere ilave süre verilir. Bu süre içerisinde görüş bildirilmediği takdirde plan hakkında olumsuz bir görüşün bulunmadığı kabul edilir.

Uygulama imar planlarının yapılış amacının gerektirdiği açıklamaları içeren bir plan raporu hazırlanır. Plan raporunda, uygulama imar planlarının ölçeği, kapsamı ve özelliğine göre; vizyon, amaç, hedefler ve stratejiler belirlenerek koruma-kullanma esasları ve uygulama ilkeleri, eylem planları, açık ve yeşil alan sistemi, ulaşım, erişilebilirlik ve mekânın etkin kullanılması, gerektiğinde koruma, sağlıklaştırma ve yenileme program, alan ve projelerinin etaplama esasları, alan kullanım dağılımı tablosu gibi hususlarda açıklamalara yer verilir.

Uygulama imar planı; yerleşme ve yapı düzenini belirlemeyi amaçlar ve parselasyon haritalarına esas teşkil eder. Ancak teknik anlamda bir harita olmadığından bu plan üzerinden ölçü alınarak uygulama yapılmaz.

Uygulama imar planları özellikle arsasına yapı yapacaklar için önemlidir. Çünkü uygulama imar planı olmayan yerlerde yapı ruhsatı (inşaat izni) düzenlenemez.

“İK m 21/4’ e gör NİP ve UİP gerekli görülmesi halinde eşzamanlı olarak hazırlanabilir. NİP onaylanmadan UİP onaylanamaz. Ancak onay yetkisi aynı idarede ise aynı zamanda birlikte onaylanabilirler. Doktrindeki kimi görüşlere göre bu durum plan hiyerarşisi ilkesine aykırılık teşkil etmektedir. Uygulama imar planı, nazım imar planına detay getiren bir plan olup, hukuki ilişkisi ve kapsamı nazım imar planına göre şekillenir; bu durumun ayriyeten iyi yönetim hakkı ve yönetimde açıklık ilkesine de aykırılık teşkil ettiği, çünkü her iki planında hedefleri ve içeriği farklı olup detayı ilçe belediyesi dikkate alarak hazırlamalıdır fikrindedirler. Dolayısıyla bir yönetmelik marifetiyle İK’ da yer alan NİP ve UİP ayrımının ortadan kaldırılmasını idarenin kanuniliği ilkesine ve plan hiyerarşisine aykırı olduğu da savunulmaktadır” (Sancakdar, Önüt, & Altınok Çalışkan).

Uygulama imar planları bazı özel durumlarda ÇŞİDB tarafından da hazırlanabilmektedir(Cumhurbaşkanlığı 1 Nolu Kararnamesi m 97/1-ç-g-h).

Uygulama imar planları, imar planlarının uygulamaya geçilmeden önceki en son basamağı olduğundan bu planlardan sonra uygulama işlemlerine geçilmektedir. Bu sebeple, uygulama imar planı değişikliklerine uygulamada diğer üst ölçekli imar planlarına nazaran sıkça rastlanılmaktadır. Bu anlamda uygulama imar planı ya da değişikliğine karşı açılan dava devam ederken, dava süreci içerisinde uygulama imar planındaki kullanım şeklinin değiştirilmesi durumunda davanın seyrinin ne olacağı sorunu karşımıza çıkmaktadır. İmar planı değişikliği ile bir taşınmazda fonksiyon

değişikliği ile bir taşınmazda fonksiyon değişikliği yapılarak, örneğin; park alanı olarak planlanmışken konut alanına dönüştürülmüşse önceki plan değişikliğinin söz konusu taşınmazı ilgilendiren kısmının iptali istemiyle açılan davada karar verilmesine yer olmadığı kararı vermek gerekmektedir. Çünkü söz konusu fonksiyon değişikliği ile davanın konusu değişmiştir. Bu noktada, yapılan imar plan değişikliğinin hukuka aykırı olduğu düşünülüyor ise söz konusu plan değişikliğinin iptali istemiyle dava açma süresi içinde yeniden dava açılmalıdır (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 205).

6. İMAR PLANLAMA İLKELERİ

İmar planlarını hazırlarken, yasa ile görevlendirilmiş idarelerin sürecin başarıya ulaşması için uyması gerek ilke ve politikaları bilmesi verimliliği ve etkinliği arttıracaktır. Bu ilkeler hem hazırlayıcı ve uygulayıcı idareler hem de sonrasında denetleme yapacak olan mahkemeler için de anahtar niteliğinde olan başlıklardır.

Mekânsal planlar, ‘fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere’ yapılmaktadır. Bu amaca yönelik olarak mekânsal planların hazırlanmasına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek, arazi kullanımı ve yapılaşma kararları getirmek için gerek İmar Kanunu ve yönetmeliklerinde ve gerekse özel yasalarda ayrıntılı kurallara yer verilmiştir. Bu kuralların sistematik olarak yer aldığı en temel belge Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’dir. Yönetmelikte, her tür ve ölçekteki mekânsal planların, planlama ilkelerine ve kurallarına, planların hazırlanması ile ilgili standartlara, gösterim tekniklerine ve tanımlara uygun olarak yapılacağı açıklanmıştır (Köktürk & Köktürk, s. 332). MPYY’nin ilgili maddeleri ilerleyen konularda bilahare incelenecektir.

Danıştay’ın yerleşik çok sayıdaki içtihadında imar planlarının, “*planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin geleceğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek*

bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak, belde halkına iyi yaşama düzeyi ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus-alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması ... ”gerektiği belirtilir.¹⁴

“İmar hukuku, idare hukuku ve kamu hukuku alanı içinde yer almakta, içerdiği hukuki unsurlardan daha çok, teknik faaliyetler ile ön plana çıkmaktadır. Bu faaliyetlerde, neredeyse tüm mühendislik, mimarlık ve şehir planlama alanları, oranları ne olursa olsun, söz konusu imar işlemleri içinde temsil edilmekte ve etkili olmaktadır. Ancak, sürdürülen faaliyetlerde, gelecekteki durumu biçimlendiren çevrenin çok da dikkate alınmaması ve yeni biçimiyle birlikte yaşayacak olan halkın karar süreçlerinin dışında tutulması ve temsil edilmemesi, bu faaliyetlerin yaşama geçirilmesinin önündeki en büyük engeldir” (Köktürk & Köktürk, s. 381).

Kendi başına bir idari faaliyet olarak konumlandırılan planlama çalışmalarından beklenen başarının elde edilebilmesi için bu faaliyetlerin tabi olduğu temel ilke ve kuralların ortaya konulması gerekir. İmar planları genel düzenleyici işlemler olduklarından bazı genel ve objektif ilkelere sahip olmalıdırlar. Bunlar teorik ve hukuki değeri olan ilkelerdir. Bu ilkelerden bazıları plan yapım sürecinde dikkate alınmazsa planın yargı organları tarafından iptaline yol açar, bazı ilkeler ise imar planı yapma sürecinin sağlıklı gelişmesine yardım eden ve daha çok teorik tartışmalara konu olacak niteliktedir (Öngören, s. 20).

İdari yargı mercileri önlerine gelen imar planlaması ile ilgili tüm uyuşmazlıklarda her zaman şehircilik ilkeleri, planlama ilkeleri ve kamu yararı üzerinden bir denetim gerçekleştirmektedir. Danıştay 6. Dairesi’nin 2013/5536 E, 2014/2440 K sayılı, 28.03.2014 tarihli kararında şehircilik ve planlama ilkeleri

¹⁴ Danıştay 6. Dairesi, 18.04.2011, E: 2009/7442, K: 2011/879

gözetilmeden ve konut adası için konut işleviyle tampon bölge oluşturulmadan uyumsuzluğa konu taşınmaza, mevcut imar planında konut parselleri arasında plan bütünlüğü göz önüne alınmadan bir yapı yapılmasının, kamu yararına aykırı olduğundan bahisle, iptal kararı verilmiştir (Tiyek & Ulusoy, s. 269). Bu karara emsal birçok Danıştay kararı mevcuttur.

Yine başka bir Danıştay kararında “*Olayda, dava konusu plan değişikliği öncesinde Ankara Valiliği İl Sağlık Müdürlüğüne başvurulduğu ve anılan kurum tarafından, 17/06/2008 tarihli, 755-99 sayılı yazı ile uygun görüş verildiği, davalı idarece söz konusu taşınmazın güneyinde iki adet sağlık tesisinin bulunduğu ve dava konusu taşınmaza yaklaşık 1200 metre uzaklıkta 60.000 m² yüzölçümlü bir sağlık tesisinin daha planlandığının belirtildiği, bu kapsamda, İdare Mahkemesince davaya konu taşınmazın bulunduğu alanda sağlık tesisine ihtiyaç bulunup bulunmadığı hususunda herhangi bir araştırma yapılmadığı, dava konusu değişiklikle getirilen park alanı kullanımının bölge için bir ihtiyaç olup olmadığı hususunun irdelenmediği, dava konusu işlemin şehircilik ilkeleri, planlama esasları, imar planlarının bütünlüğü, genel yapısı, kapsadığı alanın nitelikleri, bölgenin ihtiyaçları ve kamu yararı ilkeleri açısından uygun olup olmadığı hususlarının açıklığa kavuşturulabilmesi için alanında uzman bilirkişi heyetine keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmak ve elde edilecek bulgular değerlendirilmek suretiyle uyumsuzluk hakkında yeniden bir karar verilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.*

Bu durumda, eksik incelemeye dayalı olarak verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir”¹⁵ denilerek planlama ilkeleri açısından denetim yapılmıştır. Danıştay imar planlarının iptali davalarının tümünde kendiliğinden planlama ilkeleri, şehircilik ilkeleri ve kamu yararının varlığını sorgulamaktadır.

İmar planlama faaliyetlerinde geçerli olan temel ilkeler; genellik, kamuya açıklık(alenilik), süreklilik, bağlayıcılık, kamu yararı, bütüncülük, geleceğe dönüklük ve hizmet gereklerine uygunluk ve işbirliğidir. Planlar arasında hiyerarşi de bu bölümün sonunda incelenecektir.

¹⁵ Danıştay 6. Dairesi, E. 2014/1526 K. 2016/24 T. 19.1.2016

i. Genellik İlkesi

Planlama alışmaları, eldeki imkânların değerlendirilmesi suretiyle mümkün olan en fazla yararın sağlanmasıya yönelik olarak yürütülen ve amacı kamunun yararını sağlamak olan faaliyetlerdir. Planlama alışmaları yapılırken planlana bir arazinin ya da faaliyetin kapsam dışında bırakılmak ya da özel bir yaklaşım gösterilmek suretiyle avantaj sağlanması kabul edilemeyeceği gibi, plan çalışmaları kapsamında olması gereken bir alanın dışarıda bırakılması suretiyle cezalandırılması ya da hak kaybına uğratılması da mümkün olmamalıdır (olak, İmar Hukuku, s. 93).

Bir arazinin planlama çalışmalarında, fonksiyonunun ve yapılaşma hakkının ne olacağı ya da olmayacağını belirleyen mülkiyetin kime ait olduğu değil; yapılan bilimsel araştırma ve değerlendirmelerin sonucunda elde edilen veriler olmalıdır (olak, s. 93). Planlanan arazinin zemin durumu, bölgesel iklim verileri, sel, deprem gibi doğal afetlerle olan ilgisi, korunması gereken kültür ve tabiat varlıklarıyla olan ilişkisi ve benzeri verilerden hareketle, yapılaşma durumu ve kullanım kararları belirlenmek durumundadır (olak & ngren, s. 18).

Genellik ilkesi, özel amaçlı imar planlaması yapılmaması anlamına gelir. Bunun sonucunda, ayrıcalıklı taşınmaz maliki ortaya çıkacak parsel bazında imar planı yapılamayacaktır (ngren, s. 20).

Danıştay kararlarında, itiraz üzerine idari yargıda görülecek olan uyuşmazlıklarda, uyuşmazlık konusu taşınmaz bazında değil, planın kapsadığı tüm alan açısından değerlendirilerek kamu yararı ölçüsünde değerlendirme yapılması gerektiği, aksi halde genellik ilkesinin zedeleneceği izahında bulunulmuştur, buna örnek olarak;

“İmar planlarının, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerideki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yollarını bulmak belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli alanları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak hazırlanması gerekmektedir.

Anılan ölçütlere göre hazırlanan imar planları zamanla planlanan alandaki koşulların zorunlu kıldığı biçimde ve yasalarda öngörülen yöntemlere uygun olarak değiştirilir. Sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması yönünde yapılan plan değişikliklerinin amaç yönünden yargısal denetimi bu değişikliği zorunlu açılan nedenlerin irdelenmesi yoluyla yapılacaktır. Bu irdelemeden sonra sadece plan değişikliği yapılan alanın değil plan bütünlüğü göz önünde bulundurularak planlanan yörenin tümünün çevre, ulaşım, trafik gibi ilişkilerinin kapsamlı bir biçimde ele alınarak, kamu yararına uyarlık bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.”¹⁶ kararı verilebilir.

ii. Kamuya Açıklık (Alenilik)

Planlama faaliyetlerinin amacı, planlama çalışmalarında ortaya konulan hedeflere ulaşmaktır. Planlamanın hedefine ulaşması, uygulamayı doğru yönlendirmesiyle mümkündür. Bunun da koşulu plan çalışmalarının kamuya açık olmasıdır.

Tüm imar faaliyetleri yapılırken önce bu imar kararlarının alımı aşamasında ve sonrasında alınan kararların herkesçe bilinirliğinin sağlanması açıklık ilkesidir. Açıklık ilkesi, hazırlanan planların aleniyetinin sağlanması boyutuyla ele alınırsa, açıklık ilkesinin ana temelini, Hukuk Devleti ilkesinin asli unsurları olan hukuki güvenlik,

¹⁶ Danıştay 6. Dairesi, E. 1997/32, K. 1998/442, T. 21.01.1998

kesinlik ve öngörülebilirlikten almaktadır. Bir devlette yaşayan kişiler kendine uygulanacak kuralları kesin olarak öngörebiliyorsa, uygulanacak hukukun sınırları belli ise, burada açıklık ilkesi tesis edilmektedir. İmar hukukunda bu anlamda bir açıklığın sağlanması, imar düzenlemelerinin bulunması ve ayrıntılı olarak düzenlenmiş imar planlarının hazırlanmış olması ile mümkündür (Öngören, s. 21).

Herkes imar planına uymak zorunda bulunduğu ve plana uyulmaması kanunen suç sayıldığından, bu kuralın doğal bir sonucu olarak imar planının herkes tarafından kolaylıkla bilinmesini sağlamak gerekir (Erkün, s. 20).

MPYY m 34’ te aleniyeti sağlamanın, planı onaylayan idarenin görevi olduğunu, idarenin ilgili imar planlarının tamamını veya bir kısmını kopyalayıp veya kitapçıklar halinde ya da sayısal ortamda çoğaltıp, ücret karşılığında isteyenlere vereceğini, ayriyeten idareler, internet sayfasında sürekli yayımlamak suretiyle de planlara aleniyet sağlayabileceğini anlatır. Planların aleniyetini sağlamak ve toplumu bilgilendirmek için, medya ve elektronik haberleşme kaynaklarının yanında seminerler, konferanslar, sergiler ve toplantılar gibi yüksek katılımlı organizasyonlar da kullanılabilir. Kesinleşen planlar ilgili idare tarafından plan notları, plan raporu, onaya ilişkin karar, askı tutanakları ve jeolojik-jeoteknik veya mikro bölgeleme etütleri ile birlikte en geç on beş gün içerisinde Bakanlık tarafından belirlenen sayısal veri yapısına göre coğrafi bilgi sistemi ortamında kaydedilerek, Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Portalı’nda yayımlanması için Bakanlığa iletilmek üzere İl Müdürlüklerine gönderilecektir ve bu işlemlerin tamamı zorunludur. Böylelikle planların aleniyet ilkesi sağlanmış olacaktır.

Planlama faaliyetlerinin kamuya açık olmasının iki farklı yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki; planlama işleminin herkesin ulaşabilme ve inceleyebilme olanağına kendiliğinden sahip olmasıdır. İdare plan işleminin herkesin ulaşabileceği ve inceleyebileceği şekilde tesis etmeli ve de talep eden herkese fotokopi masrafı haricinde başka bir talepte bulunmaksızın bir örneğini sunabilmelidir. Öğretide kimi yazarlar bu masrafın karşılanması istenmesini alenilik ilkesine aykırılık teşkil ettiği

düşüncesindedirler. Aleniyet ilkesi, hukuk devleti ilkesinin koşulları olan hukuki güvenlik, kesinlik ve öngörülebilirlik temeli üzerine inşa edilmelidir.

İkinci yönü ise; idarenin planlama faaliyetlerine ilgili kişilerin katılımının sağlanabilmesidir. Plan çalışmalarında yer almayan ilgililerin plan yapıldıktan sonra haberdar olmaları durumunda genelde hayal kırıklıkları yaşamaları kaçınılmazdır. Yönetimin şeffaflığı adına plan çalışmalarında, hazırlık aşamasında, ilgili kişilerin sürece katılımlarının sağlanması ve kendilerini ilgilendiren düzenleme hakkında, kanaatlerini baştan ortaya koyarak süreci yönlendirme imkânına sahip olmaları gerekir (Çolak, İmar Hukuku, s. 94). Maalesef ki, imar ile ilgili hiçbir yasal metinde hazırlık sürecinde katılım ilkesi uyarınca katılım imkânı sağlanmamış ancak; imar planı yapıldıktan sonra planın halka arzı aşamasında halkın plana katılımı plana itiraz seçeneği ile sağlanmaya çalışılmıştır.

Eğer kamu katılımı, doğru bir şekilde sağlanabilirse, gerekli bilgilendirmeler ve eğitimler sağlanırsa vatandaşlar ve hükümet arasında güven bağı kurulur. Toplumun paylaştığı müşterek bir hedefin gelişmesini kuvvetlendirir ki bu da plana destek verilmesini şeklinde geri bildirim sağlar. Planın uygulanabilir hale getirilmesini sağlar ki, bu da plan üzerinde uzlaşa kurulmasını kolaylaştırır. İlgili kişi ve kuruluşların erken safhada saptanması ve kamu katılımının teşviki, muhtelif farklı görüş ve veriyle zenginleştirilmiş bir plan elde edilmesini sağlar. Kamu katılımının ekonomik yönü de bulunmaktadır. Başlangıçtan itibaren plan yapımı sürecine katılmış olan ilgililer planın tekrara ele alınması ve burada uğranacak maddi kaybı da engeller. Tüm bunlardan hariç, daha az çalışıp daha çok veriyle hareket edilmesi, geleneksel yöntemlere göre daha verimli bir çalışma süreci yaratır (Akkaş Çağlar, s. 339).

Bir kimsenin, kendisine ya da başka bir kişiye ait taşınmazı üzerinde yapacağı yatırım ve faaliyetler yönünden imar planını bilmesi bir zorunluluktur. Ayrıca bir taşınmazı devralmak isteyen kişinin de imar planında o taşınmazın nasıl gösterildiğini ve niteliklerini bilmeye hakkı vardır. İlgili idarenin de bu hakkı tanıması ve sağlaması açıklık ilkesinin gereğidir. Açıklık ilkesinin bir örneği olarak uygulamada imar

durumunu gösteren ve taşınmaz malikinın talebi üzerine verilen imar çapı adını taşıyan belge bulunmaktadır.

İdarenin planlama çalışmalarında kapalı kapılar arkasında çalışmalarını yürütmesi ve toplumun bu süreçten bihaber olması kamuya açıklık kuralının ihlali anlamına gelmektedir.

Danıştay imar planlarının aleniyet ilkesine uygunluğunu incelerken, askı tutanaklarının dosyada olup olmadığına göre karar vermektedir. Aleniyet ilkesinin kanıtı imar plan askı tutanaklarıdır. Danıştay'ın bu konudaki örnek bir kararı şu şekildedir:

“Dava, İstanbul Küçükçekmece Merkez 8 Pafta 7793 parsel sayılı taşınmazı kapsayan alanda Büyükşehir Belediye Meclisince kabul edilen 16.04.2005 onay tarihli 1/5000 ölçekli Küçükçekmece Revizyon Nazım İmar Planının iptali istemiyle açılmış, İdare Mahkemesince dava konusu 16.04.2005 onanlı 1/5000 ölçekli planın 12.07.2005-12.08.2005 tarihlerinde askıya çıkarıldığı, davacının askı süresi içinde itiraz etmediğı, son askı tarihinden itibaren 60 günlük dava süresi içinde dava açılmayarak 04.07.2007 tarihinde açılan davanın süresinde olmadığı gerekçesiyle davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar verilmiş, bu karar davacı vekili tarafından temyiz edilmiştir.

Dosyanın incelenmesinden, davacının iptalini istediğı 16.04.2005 onay tarihli 777 sayılı 1/5000 ölçekli Küçükçekmece Revizyon Nazım İmar Planının askı tutanaklarının dosyada bulunmadığı, idarece gönderilen ilan tutanaklarının(17.04.2006-17.05.2006 tarihli) 20.12.2005 onaylı 3081 nolu meclis kararına ilişkin olduğu, anlaşılmaktadır.

İdare Mahkemesince her ne kadar davalı idarenin savunmasına dayalı olarak iptali istenen planın 12.07.2005-12.08.2005 tarihlerinde ilan edildiğı ve davacının ilan edilen plana itiraz etmediğı esas alınarak davanın süreaşımı nedeniyle reddine karar verilmişse de, söz konusu planın ilan edilip edilmediğı hangi tarihlerde ilan edildiğı araştırıldıktan sonra yeniden bir karar verilmesi gerekmektedir.

Bu durumda belirtilen hususlar araştırılmadan davanın süreaşımı nedeniyle reddine ilişkin idare mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.”¹⁷

iii. Süreklilik

Süreklilik, genel olarak idarenin diğer faaliyetlerinde de karşımıza çıktığı gibi, kamusal görevlerin kesintisiz bir şekilde yürütülmesi gerekliliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkar. Plan çalışmasının konusunun arazi planlaması, yatırım planlaması ya da sektörel planlama olup olmadığına bakılmaksızın bu faaliyetlerin kesintisiz bir şekilde yürütülmesi gerekir. Planlanan bir alanın bazen planlı bazen de plansız bir şekilde imar uygulamalarına konu olması, bu konuda hiç plan yapılmaması kadar kamu yararına aykırı bir durumdur. Plansız uygulama yapılması söz konusu olduğunda, planlı dönemde elde edilen kazanımların kaybedilmesi kaçınılmazdır (Çolak, İmar Hukuku, s. 95).

Bütün planlama çeşitleri, ülkenin insan ve toprak unsuru bakımından ileriye dönük projeksiyonudur. Nüfus artışları, artan nüfusun ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağı, toplumsal kalkınma ve gelişmelerin evreleri bazı varsayımsal uzun vadelere göre analiz edilmektedir. Bu çerçevede imar planları da benzer veri ve endişelere dayanılarak hazırlanmaktadır. Çünkü geleceğe dönük kesinlik bildiren ifadeler çoğu zaman çok da gerçekçi olmayabilmektedir. Bu nedenle uzun süreli olmak için bir yandan toplumun gelişim ve ihtiyaçlarını gerçekçi biçimde saptarken diğer yandan zorunlu olmadıkça değiştirilmeme ilkesine göre uzun soluklu olmak imar planlarının doğasında bulunmaktadır (Öngören, s. 35). Yani imar planları uzun süreyi kapsayacak şekilde inşa edilmeli ancak kamu yararı sebebiyle kaldırılması ya da değişiklik yapılması ihtiyacı meydana gelirse de süratle yeni plan ya da değişiklikler yapılarak süreklilik ilkesi sağlanmalıdır.

¹⁷ Danıştay 6. Dairesi, E. 2008/6316, K. 2010/4759, T. 14.05.2010

Planlama çalışmalarında süreklilik ilkesinin de iki farklı yönü bulunmaktadır. İlki; planlama çalışmalarının birbirini izlemesi ve arada boşluk bırakılmamasıdır. İkinci yönü ise; uygulamada olan planın yürürlükte kaldığı sürece herkese uygulanması zorunludur. Plan yetkili merciiler tarafından yürürlükten kaldırılmadığı sürece uygulanacaktır.

İstanbul BİM tarafından incelenen imar plan değişikliğinde mahkeme şu şekilde bir yorum yaparak karar vermiştir:

“Uyuşmazlıkta, dava konusu plan değişikliğine ilişkin plan açıklama raporunun incelenmesinden, plan değişikliği gerekçesi kısmında, Güngören ilçesi, A1 Mahallesi, 67 ada, 33 parselin kuzey-batı ucunda imar istikamet sınırı içerisinde 1500 metrekaarelik kısmının 15.01.2016 t.t. 1/5000 ölçekli planda ve 21.02.2017 t.t. 1/1000 ölçekli planda Belediye Hizmet Alanı'nda kaldığı belirtilerek 22.06.2017 tarih, 32763 sayılı Başkanlık talebi ile 67 ada 33 parselin belediyeye ek gelir getirmesi amacıyla kamu yararı kapsamında Akaryakıt İstasyonu'na alınmasının talep edildiği, gerekli plan tadilat çalışmalarına başlandığı, bunun bölgedeki mevcut akaryakıt istasyonları işlenmiş olduğu, A4 Caddesinin Güngören - Esenler ilçeleri arasındaki işlevselliğinin artacağı, tünel projeleri ve ana yollara yapılacak olan bağlantılarla birlikte bölgede yeni bir akaryakıt istasyonuna olan ihtiyacın söz konusu olacağı, söz konusu alandan elde edilecek gelirin Güngören ilçesinde eksikliği duyulan sosyal donatı alanlarının kamulaştırılmasında ve daha büyük donatı alanları elde edilmesinde kullanılacağı açıklamalarına yer verildiği dolayısıyla plan değişikliğinin 67 ada, 33 parselin belediyeye ek gelir getirmesi amacıyla yapıldığı görülmekte olup, bu kapsamda söz konusu gerekçenin plan değişikliğini zorunlu kılacak bir neden olmadığı gibi imar plan değişikliklerinin parsel bazında değil bölgesel bazda ve taşınmaz etütleri de yapılarak hazırlanması gerekirken uyuşmazlıkta parsel bazında plan değişikliği yapıldığı, parsel bazında yapılan plan değişikliğinin nazım ve uygulama imar planlarının sürekliliğini ve bütünlüğünü bozacağı sonuç ve kanaatine ulaşılmıştır.”¹⁸ diyerek plan sürekliliğinin kesintiye uğratıldığından sebeple plan değişikliğini iptal etmiştir.

¹⁸ İstanbul BİM, 4. İDD, E. 2020/473, K. 2020/789, T. 02.07.2020

iv. Zorunluluk

Anayasamıza göre planlamanın devlete yüklenen bir görev olduğundan bahsetmiştik. Anayasa koyucunun planlamayı bir görev olarak devlete yüklemesinin nedeni, plansız yürütülen faaliyetlerin başarı şansının düşük olmasıdır. Anayasa koyucu, planlı bir şekilde hareket edilmesi durumunda, kalkınma çabalarının başarıya ulaşabileceğini kabul etmiş ve bu konuda devlete görev yüklemiştir. Sahip olunan imkânların doğru değerlendirilme suretiyle hedeflenen noktalara ulaşabileceği öngörülmüştür (Çolak, İmar Hukuku, s. 96).

Kanun koyucu, anayasal düzenleme doğrultusunda devletin planlama görevinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlamak üzere özel bir teşkilat kurulması gereğini öngörmüş ve Devlet Planlama Teşkilatı meydana getirilmiştir.

Bir şehrin planlanması yapılmadan, sağlıklı bir yapılaşma, düzenli hizmetler, ihtiyaçların zamanında ve yeterince karşılanması ve göze hitap edecek bir yapılaşmanın ortaya çıkması mümkün olmayacaktır. İmar Kanunu, imar faaliyetlerinden beklenen faydanın elde edilebilmesi için belli bir nüfusun üzerinde olan yerleşim yerlerinde imar planlaması yapılmasının zorunlu olduğu düzenlemektedir. Buna göre, son nüfus sayımında nüfusu 10.000' in üzerinde olan yerleşim yerlerinde imar planlaması yapılması zorunlu hale getirilmiştir. Nüfusu 10.000' in altında kalan yerlerde imar planlaması belediye meclislerinin takdirine bırakılmıştır. Bu konuda dikkat çeken detay ise belediye kurulması için gereken asgari nüfus 5000 iken; imar planı yapılabilmesi için 10.000 sayısının aranmasıdır. Yani nüfusu 5000 ve üzeri olan yerleşim yerleri imar planına gerek olmaksızın belediye olabilecek ve plansız bir şekilde gelişmeye, büyümeye, var olmaya devam edebilecek olmasıdır. Bu durum idare ve yönetim felsefesine ne kadar uygundur? Burada yerel yönetimlerle ilgili yeni bir kanuni düzenleme yapılırken bu hukuk boşluğunun doldurulması zorunludur.

Zorunluluk kavramının diğ er bir anlamı da imar planlarının keyfi olarak değişiklik yapılamamasıdır. İmar planlarında değişiklik yapılabilmesi için bu değişiklik ihtiyacının, plan yapımını zorunlu kılan ihtiyaç gibi net bir durum oluşturmasıdır.

İmar planlarının esnekliği aslında, zorunluluk ilkesinin bir sonucudur. Plan kararlarına uyma zorunluluğu ile planlarda değişiklik yapılması arasındaki dengenin ölçülü bir şekilde sağlanması ve keyfi değişikliklerin önüne geçilebilmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir (Akkaş  ağlar, s. 336).

İmar planlarında değişiklik yapılmasının zorunluluk hali teşkil etmediği durumlarda plan idari yargıya başvurulması halinde iptal edilebilmektedir,  rneğin;

“...’’İzmir Seferihisar Doğanbey Termal Turizm Merkezi’’ 1/5000  l ekli Nazım İmar Planı’nda ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planında  ng r lm ş olan plan kararlarının; birbirleri ile ve üst ölçekli plan kararları ile çelişmediği ve planların kademeli birlikteliğine uygun olduğu; ancak, dava konusu parsel ile ilişkin 13/09/1989 tarihli 1/1000 ölçekli uygulama imar planında  ng r lm ş olan park ve yol plan kararlarının değiştirilmesini zorunlu kılacak teknik ve nesnel gerekçeler bulunmadığı, dava konusu 1/1000  l ekli Uygulama İmar Planında, 1995 tarihli Uygulama İmar Planı’nda göre dava konusu parselin çevresinde ’’Park’’ kullanımına ayrılmış alanların da artırılmamış olduğu, dava konusu parselin de içinde bulunduğu imar adasına ilişkin geçmiş yargı kararları dikkate alınmadan, kamuya terk edilmiş alanlarda özel mülkiyete konu plan kararları oluşturulmasının şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına, imar mevzuatına ve kamu yararına aykırı olduğu, ...’’¹⁹ gerekçesiyle ilk derece mahkemesinin imar plan değişikliği kararının iptalini onamıştır.

¹⁹ İzmir B M, 3. İDD, E. 2017/639, K. 2017/562, T. 31.10.2017

v. Bağlayıcılık

Plan alışmaları karşısında kişilerin direnebilmeleri söz konusu değildir. Ancak unutulmamalıdır ki bireylerin hak arama özgürlüğü kapsamında ilgili mercilere itiraz hakkı bulunmaktadır. Planlama faaliyetleri kamu gücüne dayanılarak yürütülen ve icrai nitelik taşıyan işlemlerle kendisini ortaya koyar. Bir alanda plan çalışması yapıldığında, planlama faaliyetlerinin kapsama alanında işi bulunan ilgili kişilerin plan kararlarına uygun hareket etmeleri zorunludur.

Planlanan alanda bulunan hem maliklerin ve hem de ilgili idarelerin plan kararlarına aykırı uygulama yapabilmelerine hukuken imkân yoktur. Plandan yer alan düzenlemelere aykırı bir uygulama söz konusu olduğunda, bu uygulama hukuka aykırı olacak ve cezai yaptırım ile karşılaşılacaktır.

İdarenin planlama faaliyetlerinin konusu ve amacı, planlanan alandan bilimsel ölçüler içerisinde kamunun ortak yararını gerçekleştirecek şekilde yararlanılmasını sağlamaktır. Plan hazırlık çalışmalarında varılan sonuçların plan kararları olarak ortaya çıkması sonucunda, bu plan işlemlerinin bağlayıcı olması ve bu alandan yapılacak uygulamaların bu kararlar doğrultusunda gerçekleştirilmesi, planlama faaliyetlerinin başarısı için zorunludur (olak, İmar Hukuku, s. 98).

İmar planları bilimsel çalışmalarla, toplumsal ihtiyaç ve zorunlulukların talebiyle sağlam bir temele oturtularak hukuki zemine de kamu yararı amacıyla sabitlendiğinde dahi hak kaybı sebebi ile yargı yoluna başvurulabilir; bu gibi durumda idari yargı merciinin verdiği karar şu şekildedir;

“Diğer taraftan, davacıların temel itirazının; maliklerin aralarında özel hisseli satışlarla paylaşılan alanda bu paylaşıma dikkat edilerek bireysel olarak yapılan binaların aynen korunması ve fiili durumun devam etmesine ilişkin olduğu tespit

edilmiştir. Bu bağlamda olay incelendiğinde; dava konusu alanın gecekondur şeklinde yapılaştığının tespiti üzerine bölgenin Gecekondur bölgesi olarak ilan edildiği, bu işleme yönelik olarak dava açıldığına dair bir verinin dosyada bulunmadığı, kesinleşen karar gereği Gecekondur alanı ilan edilen bölgenin, yeniden kurgulanarak tekrar Gecekondur şeklinde yapılaşmasının önlenmesi gerektiği, bölgede sosyal donatının yetersiz olduğu, düzensiz kentleşme ve yapılaşma olması nedeniyle alanın yeniden kurgulanması gerektiği, bu minvalde kurumlardan görüş alınarak gerekli analiz ve sentezin yapılması neticesinde Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği eki sosyal donatı standardının sağlanmaya çalışılarak bölgenin dönüştürülmeye çalışıldığının görüldüğü ve bu esaslar doğrultusunda planlama yapıldığı tespit edildiğinden, davacıların bölgenin fiili durumunun korunması gerektiği yönündeki talebinin kabulü mümkün görünmemektedir. Yine, sadece fiili yapılar göre plan kararı üretilmesinin plan tekniğine aykırı olacağı aksi halde fiili durumun plana işlenmesinden ibaret bir planlama anlayışının ortaya çıkmasına sebebiyet verecektir ki, bunun da, ileriye yönelik bir nüfus projeksiyonu ile yapılması gereken plan tekniğine aykırı olacağı açıktır.”²⁰

Plan kararlarını bağlayıcılığı konusunda kamu kesimi ve özel sektör arasında bazı farklılıklar olsa da, genel olarak planlar bağlayıcı irade açıklamaları olarak ortaya çıkar. Önceki başlıkta değinilen Kalkınma Planlarında olduğu gibi, kimi plan çalışmasında özel sektörün zorlanması suretiyle plan kararlarının uygulanması tercih edilmeyebilir. Böyle durumlarda plan çalışmaları kamu kesimi için bağlayıcı olacaktır. Ancak sonuç olarak imar planları ile ulaşılmak istenen final kamu yararının tesisidir.

vi. Kamu Yararı

Kamu yararı, idare hukukunun mülkiyet edinilmesini ve kullanılmasını sınırlandırma açısından en çok önem verdiği bir ölçüttür. Bu anlamıyla kamu yararı, kamu hizmetlerinin amacıdır ve maddi temelidir; kişilerin oluşturduğu toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin müşterek bir çıkardır (Köktürk & Köktürk, s. 354).

²⁰ İstanbul BİM, 4. İDD, E. 2020/1309, K. 2020/1448, T. 28.10.2020

Kamu yararı niceliksel anlamda büyük insan topluluklarını ilgilendirdiğinden ve bu insanların toplumsal kişilikleri sebebiyle talep ve beklentilerinin farklılığından herkes için geçerli, kesin bir tanımı bulunmamakta; toplumsal fayda, çoğunluğun yararı gibi kalıplaşmış tanımlarla yetinilmektedir.

Plan çalışmalarında ortaya konulan temel hedefler, hedeflere ulaşabilmesi için var olan imkânların doğru bir şekilde kullanılması suretiyle başarı sağlanması, kamu yararının somutlaştırılmış halidir. Plan çalışmalarında var olan hedefler, toplum yararına olan ve gerçekleştirilmesi gereken hedeflerdir. Plan çalışmalarında amaç kamu yararı olmakla birlikte, bu amacın genel kamu yararı olduğunu söylemek mümkün değildir. Planlama çalışmalarına özel hedefler belirlenerek kamu yararının sağlanması esastır. Başka bir ifadeyle, plan çalışmalarında ne şekilde olursa olsun kamuya bazı yararlar sağlansın şeklinde bir yaklaşım yerinde ve doğru değildir.

“Planlama faaliyetlerinde amaç, kamu yararının sağlanması olmakla birlikte, kamu yararının gerçekleştirilmesi amacı özel nitelikli amaçtır. İdarenin özel ve dar kapsamlı bir kamu yararına yönelmesi söz konusu olduğunda, belirlenen amacın dışında bir başka kamu yararının gerçekleştirilmesi, plan çalışmalarının amaç yönünden hukuka aykırı olması sonucunu değiştirmez” (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 39).

Bir yargı mercii tarafından usulüne uygun olarak açılmış dava sonucunda aksine karar verilmediği sürece, yürürlükteki imar planlarının kamu yararı içerdiğinin kabul edilmesinin nedeni, imar planlarının yapımında uyulması gereken esas ve usullerin kamu yararını tespit etmeye elverişli bir biçimde düzenlenmiş olduğuna olan inanç ve kabullerden kaynaklanmaktadır.

Kamu yararı hakkında öğretiden başka bir yazarın görüşü oldukça dikkat çekicidir, şöyle ki: “Kamu yararı, çok işlevli bir kavramdır. Devletin doğrulamasını yapmada ve kamusal işlerin hukuka uygunluğunu ölçmede kullanılır. Temel hakların

sınırlandırılmasında başvuru nedenlerinden biridir. Yönetime uygulanan özel kuralların (yönetim hukukunun) uygulama alanını belirleyen ölçüttür. Yargıcın yetkilerinin belirlenmesinde (kendiliğinden kullandığı yetkilerin alanı bakımından) temel alınan bir kavramdır. Kısaca, kamu yararı bir faaliyete ‘devlet ya da kamu faaliyeti’ niteliği kazandırır. Onun kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçütü olarak kabul edilir... bilimsel içerikten yoksun bir kavram olan kamu yararı, devletin kutsanması yoluyla iktidarı pekiştirme aracı olarak işe yaradığı için varlığını sürdürebilmektedir.” (Köktürk & Köktürk, s. 356).

“Nasıl ki soluduğumuz havayı, toplum yaşamında önemli işlevi olan elektrik enerjisini, manyetik dalgaları elle tutamadığımız, gözlerimizle göremediğimiz halde varlıklarından kuşku duymuyorsak, kamu yararı kavramının da tüm siyasal bilim kuram ve uygulamalarındaki varlıkları kuşku götürmez bir gerçektir” (Keleş & Mengi, s. 33).

Anayasamızın kamu yararı ve mülkiyet hakkını düzenleyen ilgili 35. maddesinde: herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğunu ve bu hakların, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz denilmektedir.

Anayasamızın 35. maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Ek 1 Nolu Protokolü’ nün ‘Mülkiyetin Korunması’ başlıklı 1. Maddesini birlikte değerlendiren Danıştay’ın bir kararında şöyle denilmektedir:

“Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hâlel getirmez.

Anılan mevzuat hükümleri açısından bakıldığında, özel mülkiyet hakkının, korunması gereken temel insan hakları arasında öngörüldüğü, anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya yönelik düzenlemelere yer verildiği, bu

düzenlemelerde mülkiyet hakkına müdahalelerin olabileceğinin öngörüldüğü, ancak bu müdahalelerde kamu yararı gerekçesi, kanuni düzenleme gereği ve ölçülülük ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği; aksi durumda müdahalenin mülkiyet hakkı ihlaline neden olacağı kabul edilmiştir.”²¹

Anayasa Mahkemesince madde 35 yönünden yapılan değerlendirmeye göre:

“Çağdaş demokrasiler, temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunup onları büyük ölçüde kısıtlayan veya tümüyle kullanılmaz hale getiren sınırlamaların demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaştığı kabul edilemez. Demokratik hukuk devletinin amacı kişilerin hak ve özgürlüklerden en geniş biçimde yararlanmalarını sağlamak olduğundan yasal düzenlemelerde insanı öne çıkaran bir yaklaşımın esas alınması gerekir. Bu nedenle getirilen sınırlamaların yalnız ölçüsü değil, koşulları, nedeni, yöntemi, kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yolları hep demokratik toplum düzeni kavramı içinde değerlendirilmelidir. Özgürlükler, ancak ayırık durumlarda ve demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırılabilir.”

Demokratik bir toplumda temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamanın, bu sınırlamayla güdülen amacın gerektirdiğinden fazla olması düşünülemez.

Demokratik hukuk devletinde güdülen amaç ne olursa olsun, kısıtlamaların, bu rejimlere özgü olmayan yöntemlerle yapılamaması ve belli bir özgürlüğün kullanılmasını önemli ölçüde zorlaştıracak ya da ortadan kaldıracak düzeye vardırılmaması gerekir.” (Çolak, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, s. 93).

İmar planlama faaliyetlerinde kamu yararı amacı güdülmesi, planlama faaliyetlerinde siyasi tercihlerin etkili olmasının önlenmesini zorunlu kılar. İmar planlama faaliyetlerinin seçilmiş kişiler tarafından gerçekleştiriliyor olması imar

²¹ Danıştay 6. Daire, 23.12.2016, E: 2016/4201, K: 2016/9351

planlarında siyasetin etkili olduğu algısını oluşturmaktadır. Bu noktada planlama sürecine yön verenlerin bilimsel araştırmalar ve hukuki zorunluluklar olması siyasetin yönlendirmesinin önüne geçilmesini sağlayacaktır.

“Planlamada kamu yararı kavramı, farklı bakış açılarıyla farklı anlamlara bürünen, durulan noktaya göre anlamı değişen veya değiştirilen, üzerinde uzlaşılmış bir tanımı ve anlamı olmayan, ancak netlik kazanması sosyal adalet, eşitlik gibi şehircilik ilkelerinin uygulanabilirliği ve demokratik süreçlerin geliştirilmesi anlamında zorunlu olan bir kavram olarak karşımızda durmaktadır” (Öngören, s. 23).

İmar uygulamalarında bağlamında üstün kamu yararı kavramının açıklanması da önem arz etmektedir. Danıştay’ a göre; “*üstün kamu yararı, iki kamu yararının birbiriyle yarıştığı ya da çatıştığı durumlarda daha geniş kamu yararı ya da uzun vadeli kamu yararı anlamına gelen, henüz belli bir tanıma sahip olmayan bir kavramdır*”²² ve “*imar planlarının yargısal denetimi sırasında, şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı kriterlerinin yanı sıra özelliği itibariyle imar planının bütünlüğü, genel yapısı kapsadığı alanın nitelikleri ve çevrenin korunması gibi olguların yanı sıra üstün kamu yararı ilkesinin de gözetilmesi zorunludur*”²³.

Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak olan hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek olmaksızın yalnızca yetkili icra organınca kamulaştırma işlemine başlanılabilir. Ancak kesinleşmemiş ve onaylanmamış imar planları için kamu yararı kararı alınması gerektiği gibi, taşınmazın imar planında belirtilen amaç dışında başka bir amaç için kullanılması düşünülüyorsa, imar planında değişiklik yapılması zorunludur. Çünkü imar planında gösterilen amaç dışında kamulaştırma yapılması iptal sebebidir (Kalabalık, s. 188).

²² Danıştay 6. Dairesi, 26.11.2014, E: 2011/4773, K: 2014/7690

²³ Danıştay 6. Dairesi, 19.12.2018, E: 2016/12022, K: 2018/10424

İmar planlarının hukuki denetiminde Danıştay ve diğer tüm idari yargı mercileri tarafından kamu yararı ilkesi her bir dava dosyasında kendiliğinden incelenmektedir. Ancak burada dikkati çeken nokta şudur;

Anayasa, idari yargı yetkisini hukukilik denetimi ile sınırlandırmış ve yerindelik denetimini yasaklamıştır. Yani yerindelik denetimi ile idari yargı merci idarenin eylem ve işlemlerini değerlendirerek idarenin görevini yapmasına engel olamayacaktır. Dolayısıyla idari yargı sadece önüne gelen idari eylem veya işlemlerini kanunilik-hukuka uygunluk eksenindeki bir kapsamda değerlendiremeye tabi tutacaktır. Fakat kamu yararı kapsamı kanunlar tarafından sınırları kati şekilde çekilmiş bir kavram değildir. Burada idari yargı merci kamu yararının varlığını sorgularken hukukilik denetimi kapsamı sınırları içinde hareket etmelidir. Aksi taktirde hukuka aykırı bir yargılama yapılmış olacaktır.

Nazım imar planı ile tarım arazisi olarak belirlenen bir arazinin uygulama imar planı ile sanayii arazisi olarak düzenlenmesini inceleyen Danıştay, kararda kamu yararı kriterinin üzerinden inceleme yapılması gerektiğine karar vermiştir:

“Her ne kadar taşınmazın kullanımı yönünden uyumsuzluğa konu uygulama imar planı, üst ölçekli plana aykırı ise de, tarım arazileri açısından istisnai düzenlemeler getiren 5403 sayılı Kanun’a göre, taşınmaz hakkında tarımsal amaçlı kullanım açısından fonksiyon belirlemelerine gidilebileceği açıktır. Ancak, bu belirlemelerin tarımsal ilkelere, kamu yararına ve planlama esaslarına uygun olup olmadığının objektif ve somut olarak ortaya konulması gerekmektedir.

Buna göre, uyumsuzluk konusu planın; aktarımı yapılan ilke ve esaslara uygun olup olmadığının, tarım konusunda ihtisas sahibi olan bir bilirkişinin de bulunduğu bilirkişi heyetiyle irdelenmek suretiyle yerinde keşif ve bilirkişi incelemesi yapılarak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.”²⁴

²⁴ Danıştay 6. Dairesi, E. 2011/6103, K. 2014/3463, T. 06.05.2014

vii. Bütüncüllük

Planlama faaliyetlerinde en çok göze çarpan ilkelerden biri de çalışmaların bir bütünlük içerisinde yürütülmesi zorunluluğudur. İdarenin faaliyetlerinin bir bütün olarak yürütülmesi gerekliliği doğrultusunda planlama faaliyetlerinin de bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerekmektedir. Planlama sahip olunan imkânların doğru değerlendirilmesi ve en fazla verimin alınmasının çabasında olduğundan, bu çalışmaların tam bir bütünlük içerisinde yürütülmesi gerekir.

Planlama faaliyetlerinde bütüncüllük ilkesinin iki farklı görünüşü bulunmaktadır. Birincisi; planlama faaliyeti yürüten kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında rekabete düşmemeleri ve yardımlaşma içerisinde plan çalışmaları gerçekleştirmeleridir. Her idare kendi alanında bir planlama faaliyeti gerçekleştirirken, planlanan alanlarla ilgili olan diğer alanları da dikkate alan ve gerekli işbirliğini sağlayan bir çalışma yöntemi geliştirmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının bir bütün olarak, planlama faaliyetlerinde ortak hareket etmeleri, plan çalışmalarında ortaya konulan hedeflere daha hızlı ve daha sağlıklı ulaşılması sonucunu doğuracaktır (Çolak, İmar Hukuku, s. 101).

İdare hem plan çalışmalarının hedefine ulaşabilmesi hem de kişiler arasında bir ayırım yapıldığı yönünde bir kanaat oluşmasının önüne geçilmesi için, planlanan alanda bulunanlar arasında ayırım yapılmadan, bütüncül bir planlama çalışması yapmak zorundadır. Planlama faaliyetlerinde, planlama faaliyetini yürüten bir kamu kurum ya da kuruluşunun kendi alanından bütüncüllük ilkesine uygun hareket etmesi yeterli olmaz. Bunun dışında, kamu kurum ve kuruluşlarının planlama faaliyetleri sırasında diğer kurum ve kuruluşların görev alanında bulunan konularla ilgili bir durum ortaya çıkması ihtimaline karşı, ortak hareket etmek suretiyle plan başarısını artırmanın yolunu araştırmak zorundadırlar (Çolak, İmar Hukuku, s. 102).

İkincisi ise; planlanan alanda bulunan tüm konuların çalışmada dikkate alınması ve planın bu doğrultuda oluşturulmasıdır. Kimi konuların plan çalışmasından hariç tutulması plan çalışmalarının başarılı olmasını engeller (Çolak, İmar Hukuku, s. 102).

İmar davaları ile ilgili bilirkişi raporlarında ve mahkeme kararlarında imar planlarının iptal nedenleri arasında bütüncüllük ilkesi çoğunlukla kullanılmaktadır. Özellikle plan değişikliklerinin iptalinde bu ilkeye dayanılmaktadır.

Bütüncüllük ilkesi ile ilişkili BİM kararında;

“Bu durumda, istinafa konu mahkeme kararına dayanak alınan diğer dosyadaki(Isparta İdare Mahkemesinin 2016/309, Dairemizin 2019/277 esas sayılı dosyasındaki) ilk bilirkişi raporunda davaya konu planların şehircilik-planlama ilkelerine uygun olmadığı yönündeki tespitlerle, istinabe kararımız üzerine yeniden yaptırılan keşif-bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen ikinci bilirkişi raporu birlikte değerlendirildiğinde; 10 metrelik yollara ihtiyacın idarece gerekçeleriyle ortaya konulamadığı, taşınmazın bulunduğu adanın devamlılığı olmayan 10 metrelik yol ihdas edilmek suretiyle parçalandığı, ayrıca mevcut 7 metrelik yolların diğer adalardan farklı olarak davaya konu adada 10 metreye genişletildiği, böylece diğer komşu adalardaki yollarla uyumsuz bir tasarım ve planlama yapıldığı, bu durumun davacının taşınmazın bulunduğu adadaki parsel malikleri aleyhine sonuç doğuracağı, bu hususun da eşitlik ilkesine aykırı olduğu, sonuç olarak taşınmazın bulunduğu alanda imar planı değişikliği yapılmasına ilişkin Yalvaç Belediye Meclisi'nin 03.11.2015 tarih ve 126 sayılı kararının şehircilik ilkelerine, planlama esasları ve tekniklerine, kamu yararına ve hukuka uyarlık bulunmadığı, istinaf istemine konu mahkeme kararının sonuç itibarıyla hukuka uygun olduğu, bununla birlikte yeni bilirkişi raporu doğrultusunda dava konusu işlemin belirtilen gerekçe ile iptalinin gerektiği sonucuna varılmıştır.”²⁵

²⁵ Konya Bölge İdare Mahkemesi, 2. İDD, E. 2019/279, K. 2019/1920, T. 30.10.2019

Mekânsal planların halkın nazarında meşruiyetini kazanması bütüncüllük ilkesi ile temin edilir. “Meşruiyet modern devlette kapitalizmin özellikleri ile demokrasi arasında çok önemli bir kavramdır. Mekânsal planlamanın meşruiyeti geniş halk kitlelerinin katılımı ile sağlanabilir. Katılım aynı zamanda çatışan menfaatlerin birleştirilmesi için de uygun bir mekanizmadır” (Kalabalık, s. 194).

Danıştay bütüncüllük ilkesini şu şekilde vurgulamaktadır: “*Planlama kararları kent bütününe yönelik kararlarla olan uyumu, kentsel dönüşümün üst ölçekli plan kararlarına aykırı uygulamalardan kaçınılması başta ulaşım kararları olmak üzere, olası çevresel ve mekânsal etkileri analiz ederek, kent planı ile bütünleşik ve eşgüdümlü olarak ele alınması noktasında, kentsel dönüşümün tüm tarihsel birikimin ve kültürel zenginliği ortadan kaldıracak yıkım ile yaşanabilirlik ve mekân kalitesi ölçütlerini ve sosyal yaşamı etkileyecek yeniden yapma dışındaki seçeneklerin; yani koruma, iyileştirme, güçlendirme, canlandırma ve yenileme seçeneklerinin öncelikle araştırılması yönünde, dönüşümde yerel kimliği ortadan kaldıran tek tip mekân üretiminden, kentsel mekânı parçalayan ve ayrıştıran uygulamalardan kaçınılması, yerelin özellikleri ve özgünlüklerinin korunması, toplumsal yaşam ve kültürel değerlerin dikkate alınması, dönüşümde doğal, tarihi ve kültürel değerlere zarar, korunması gereken doğal varlıklar ve korunan alanlar (kültür ve tabiat varlıklarının oluşturduğu korunan alanlar) ile kentsel mekânda yeşil alan sisteminin ayrılmaz parçası olan ve kente nefes aldiren açık-yeşil alanlara olan hassasiyet, doğal, tarihi ve kültürel mirasın korunması, geliştirilmesi ve geleceğe aktarılmasının nasıl yapılacağı, kentsel dönüşümle parçacılıktan öte kent ile bütünleşik, bütüncül bir planlama yaklaşımı ile kent ve kullanıcıları için yeni sorunların oluşması yönlerinden tereddütler oluşturan planlardan kaçınılmalıdır.*”²⁶

viii. Geleceğe Dönüklük

İmar planlaması, planlama alanlarının geleceğin hazırlanmasına yönelik işlemlerden oluşmaktadır. İmar planlamasıyla şehrin mevcut sorunlarına çözüm

²⁶ Danıştay 6. Dairesi, E: 2012/4044, K: 2015/6627

retilmeye çalışırken uzun vadeli bir yansımasında, bir gelecek vizyonu üzerinde, şehrin yarınını esas alan çaba içinde olunmalıdır.

Yapılan bir imar planı, idareye uygulama konusunda ne kadar esneklik sağlarsa sağlasın bir süre sonra yetersiz kalabilir veya planın uygulanması beklenmedik sonuçlar verebilir ya da değişen şartlar karşısında imar planının uygulanması gerçekçi olmayacağı gibi amaca ve ihtiyaa da uygun düşmeyebilir (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 91).

Kent planları, yerel yönetim birimlerinin yetkili organlarınca çok önemli nedenler olmadan değiştirilmemelidir. Aksi takdirde planlar yozlaştırılmaya açık hale gelir. Bu nedenle imar planlarının değiştirilmesi g koşullara bağlanmalıdır. Kent planlarının katılığı gerçekte mal sahipliği ve ekonomik yaşamda ki istikrarın vazgeçilmez koşulu olmakla birlikte, imar planlarını kutsal kitaplar gibi değişmez varsaymak, ekonomik, sosyal ve teknolojik açıdan hızlı bir değişime uğrayan toplumların kentlerinin gerçek yapısına aykırı düşer. Kentler parçası oldukları ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısındaki değişimlere denk olarak değiştikçe, onlar için hazırlanmış planların da yeni koşullara uyarlanmasına olanak sağlamalıdır (ngren, 2020, s. 33). Keyfilik olarak anlaşılmaması gereken plan değişikliklerinin tarafsız araştırmalar sonucunda elde edilen objektif sonuçlara dayanması gerekir (Kalabalık, s. 191).

Ülkemiz planlama açısından başlıca sorunu planlamanın elastik ya da esnek olarak yapılmaması, katı bir planlama anlayışının bulunması ve bunun hızlı şehirleşmenin gerisinde kalmış olmasıdır. Tüm plan çalışmalarının geleceğe dönük olmalarından kasıt, değişen ve gelişen şartlar ve ihtiyaçlara göre yenilenmeyi ve tazelenmeyi başarabilmesidir. Bu planlamada sürdürülebilirliktir.

MPYY m 26/3' de imar planlarında bulunan sosyal ve teknik altyapı alanlarının kaldırılması, küçültülmesi veya yerinin değiştirilmesine dair plan değişiklikleri zorunluluk olmadıkça yapılmaz denildikten sonra, zorunlu hallerde böyle bir

değişikliğin yapılabilmesine imkân tanınmış ve bu değişiklik esnasında uyulması gereken kuralları göstererek mekânsal planların esnekliği kabul edilmiştir.

ix. Hizmet Gereklerine Uygunluk ve İşbirliği

İmar planlama faaliyetleri sırasında plan yapan idare, planlama sınırları içerisinde diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen kamusal görevleri etkileyen kararlarında hizmet gereklerine uygun davranmak zorundadır. Planlama sırasında, plan yapan idarenin dışında kalan idarelerce yürütülen faaliyetlerin gereklerinin ne olduğu konusunda, taraflarca yakın bir işbirliğinin sağlanması gerekmektedir. Planlama yetkisini kullanan idarelerin plan kararlarını oluşturma sürecinde katılımcı idarelerin işleyiş-yatırım planlamasını dikkate alarak hareket etmesi gerekir (Çolak & Öngören, s. 25). Örneğin İstanbul Havalimanı inşa sürecinde havalimanına ulaşımı sağlamak üzere bir metro toplu taşıma projesi geliştirilmemiş olması yerli ve yabancı birçok yolcunun seyahatini ve ülkenin turizm imajını olumsuz olarak etkileyen bir örnektir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ulusal ölçekte benzer kamusal hizmetleri sunmadıkları görülmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler daha çok yöre halkını doğrudan ilgilendiren, yöre halkının günlük yaşantısını daha kaliteli hale getirmek üzere idari hizmetleri sunarken, merkezi yönetim ulusal ölçekli, ülke halkına yönelik hizmetleri sunmaktadır (Sezer & Vural, s. 207).

İmar planlama çalışmaları sırasında plan yapan idarelerin, özellikle de yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından yürütülen kamusal faaliyetlerin gerekleri konusunda gerekli iş birliği ve koordinasyonu sağlayarak plan kararlarını oluşturmaları gerekir. Bakanlıkların, ilgili, ilişkili ya da bağlı kuruluşların yatırım hedeflerini, önceliklerini dikkate alarak, plan kararlarının oluşturulması, planın kamusal beklentileri karşılama oranını artıracaktır. Bir bakanlığın yatırım ya da hizmet planlamasından habersiz oluşturulan plan kararlarının uygulanabilme kabiliyetini düşürmekte ve birçok kişi ve kurumun mağduriyetine yol açmaktadır (Çolak, İmar Hukuku, s. 104).

Belediyelerin, il özel idarelerinin ya da Hazine'nin mülkiyetinde bulunan arazileriyle ilgili oluşturacağı plan kararları konusunda, iş birliği yoluna gitmesi durumunda, hem plan bütünlüğünü bozacak idari uyuşmazlıkların ve yargı kararlarının önüne geçilmesi mümkün olacak, hem de plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde ve kamu yararının sağlanmasında daha başarılı olunacaktır (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 43).

Hizmet gereklerine uygunluk ve işbirliği ilkesinin bir yansımasını İK m 9 görebiliriz: bakanlık, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya gecekondü kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. Kanun koyucu tarafından merkezi yönetim organı olan ÇŞİDB'na bu tür bir yetkinin tanınmasının sebebi sanayi devrimi sayesinde kırsaldan kente yönelen göç hareketi ve modernleşme ile çeşitlenen ve farklılaşan ihtiyaçlar karşısında yerel yönetimlerin yetersiz kalıyor olmasıdır.

Yetkili idarece onaylanmış imar planları yerel ve merkezi idareler açısından bağlayıcı niteliktedir. Merkezi yönetimlerin plan kapsamında ortaya konulan kurallara uygun davranması ve planın uygulanabilmesi için belediyelerle ve diğer yetkili yerel idarelerle koordine olmaları ve birlikte çalışmaları gerekmektedir.

x. Plan Hiyerarşisi

Planların yasal olarak kademeli birlikteliği ve alt düzeydeki planları yönlendirme zorunluluğu vardır. Plan hiyerarşisinde söz konusu olan üst ölçekli planlar öncelikle bölge planı ve çevre düzeni planlarıdır. İmar planının; nazım ve uygulama imar

planlarının bu tür planlara uygun olması planlama ile ulaşılmak istenen amacın bir koşuludur.

Planlama dışındaki kamusal görevlere dair görev plan çalışmaları idarenin iç işleyişine yönelik bir işlem olduğundan, her idare kendine has çalışma alanını uygulamaya koyar. Buna karşılık planlama faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilen plan işlemleri, idarenin dış dünyaya dönük faaliyeti olduğundan bu planlar arasında bir standart birliğin ve sıralamasının sağlanması ve uygulama sırasında yaşanması olası çatışmaların önüne geçilmesi gerekir.

Farklı idarelerin farklı ölçekteki, planlama faaliyetleri kapsamında yapmış oldukları planlarda belli bir standardın oluşturulması için planlamaya ilişkin temel ilkelerin oluşturulması ve plan yapım çalışmalarında dikkate alınması gerekir. Plan kararlarında belli bir standardın oluşturulmasının yanında, ayrıca genel itibarıyla düzenleyici metinler olan bu planların uygulanması sürecinde ortaya çıkması olası çatışmalarda nasıl hareket edileceğinin de belirlenmesi zorunludur. İdari faaliyetlerin bütünlük içerisinde yürütülmesi zorunluluğu ve kamu kaynaklarının verimli kullanılması gerekliliğinden hareketle, planlar arasında bir plan hiyerarşisinin olması gerekir. Plan hiyerarşisiyle, planlama faaliyetlerinde ortaya konulan hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda uyulması zorunlu bir hukuki sürecin oluşturulması sağlanır. Üst ölçekli planlardan alt ölçekli planlara doğru gittikçe küçülen alanlarda, daha ayrıntılı düzenlemeler içeren plan kararları belirlenirken sürecin beklenen faydayı sağlama kabiliyeti gelişmektedir.

Planlar arası hiyerarşik ilişkiden kasıt; en üst düzeyde alınan plan kararlarının, en alt düzeydeki planlara kadar uygunluğunun sağlanması yani planların birbiriyle uyumlu hale getirilmesi, dolayısıyla üst düzey kararların çeşitli aşamalardan geçerek mekâna indirilmesi safhasında, ilgili kurumlarca hemen her düzeyde oluşturulan planlar arasında, alt düzeydeki bir planın kendisinden üst düzeydeki plana uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının denetiminin yapılabilmesidir (Uzun, s. 32).

3194 sayılı İmar Kanunu Mekânsal Planlama Kademeleri başlıklı m 6’ da plan hiyerarşisinin sıralaması düzenlenmiştir. Mekânsal planların, kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planlarına uygun olarak; “Çevre Düzeni Planları” ve “İmar Planları” kademelerinden oluştuğu; İmar planları ise nazım imar planı ve uygulama imar planı olduğu ve her plan bir üst kademedeki plana uygun olarak hazırlanacağı bildirilmektedir. Mekânsal strateji planlarında ise, kalkınma planı ile varsa bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgelerinde ortaya konulan hedefler dikkate alınacağı kuralı getirilmiştir.

Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde hiyerarşi daha açık düzenlenmiştir. Mekânsal planlama kademeleri ve ilişkileri başlıklı 6. maddesinde:

- Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademedен alt kademeye doğru sırasıyla; Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur. Buradan İK ile MPYY benzer ifadeleri içerdiği anlaşılmaktadır.
- Mekânsal planlar, plan kademelenmesine uygun olarak hazırlanır. Her plan, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorundadır. Plan hiyerarşisinin anlamı budur.
- Arazi kullanım ve yapılaşmada sadece mekânsal strateji planları, çevre düzeni planları ve imar planları kararlarına uyulur.
- Plan kademelenmesi uyarınca il bütününde yapılan çevre düzeni planları, yürürlükteki bölge veya havza düzeyindeki çevre düzeni planının genel kararlarına aykırı olmamak kaydıyla hazırlanır.
- Mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınır.

- Bütünleşik kıyı alanları planı, mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, kıyı ve etkileşim alanına özgü stratejik yaklaşımla hazırlanan ve imar planlarını yönlendiren plandır.
- Uzun devreli gelişme planı, ulaşım ana planı ve diğer özel amaçlı plan ve projeler; mekânsal planlama kademelenmesinde yer almayan, planlara girdi sağlayan ve imar planı kararlarına veri oluşturan veya gerektiğinde mekânsal planların uygulanmasına yönelik araç ve ayrıntıları da içerebilen, stratejik plan yaklaşımı ile gerektiğinde şematik ve grafik planlama dili kullanılarak yapılan, plan paftası, eylem planı ve planlama raporu ile bütün olan çalışmalardır.

Planlar arasında varlığı kabul edilen ast üst ilişkisi, planların isimlerine bağlı olarak tanımlanmış bulunan bir ilişkidir. Başka bir ifadeyle plan hiyerarşisi planların ölçeğine göre sıralanması değildir. Hiyerarşi planın kademesine, konusuna ve planı yapan idareye bağlı olarak şekillendirilmiş bir hiyerarşidir.

Planlar arasında soyutluk somutluk ilişkisi bulunmaktadır. Her plan bir üst kademedede yer alan plana göre daha somut, bir alt kademedede yer alan plana göre ise daha soyuttur.

İmar planları zirvede, kalkınma planlarından açısını alan, aşağıya doğru indikçe bölge planları ve çevre düzeni planları ile çerçevelenen en alt düzey plan işlemleridir. Bu sınırlama ile nazım ve uygulama imar planlarını üreten idareler merkezi idarenin ürünü olan planlara uygun işlem yapmak zorundadırlar.

Plan kademelerinin üst basamaklarında yer alan imar planları, alt basamaklara göre daha soyut, daha genel ve daha kapsamlı olan ve ana ilkelerin, stratejilerin ve bunların biçimlendirdiği ana planlama kararlarının vurgulandığı belgelerdir. Bu nedenle üst ölçeklerde çok genel çizgileriyle belirlenen farklı arazi kullanımlarının konum ve büyüklüklerinin bir alt ölçeğe aynen aktarılması yeterli ve anlamlı değildir. Çünkü eğer bir alt ölçekte plana yeni bilgiler eklenmeyecek ve üst ölçekteki verilerin daha büyük

ölçekli planlar üzerinde yinelenmesi ile yetinilecek ise bu durumda ölçekleri büyüten bir fotokopi makinası bu işlevi daha çok hassas biçimde yerine getirebileceği için yeni bir plana gereksinim duyulmayacaktır (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 130).

İdarenin planlama faaliyetlerinin başarısı, üst ölçekli planların alt ölçekli planları doğru yönde şekillendirmesi ve planlama hedeflerinin gerçekleştirilmesi ile elde edilir.

Alt kademe planların, üst kademe planların kesinleştiği tarihten itibaren en geç 1 yıl içinde ilgili idarece üst kademe planlara uygun hale getirilmesi zorunludur. Aksi halde üst kademe planları onaylayan kurum ve kuruluşlar alt kademe planları en geç altı ay içinde üst kademe planlara uygun hale getirir ve resen onaylar. Bu süre içinde uygulamalar yürürlükteki uygulama imar planına göre yapılır. Bu sürenin sonunda alt kademe planlar ile üst kademe planlar birbiriyle uyumlu hale getirilinceye kadar yeni yapı ruhsatı düzenlenmez (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 83).

Hiyerarşi denilince akla gelen bir mesele de imar yönetmelikleriyle imar planları arasındaki hiyerarşik ilişkidir. İmar planı ile yönetmelik hükümlerine aykırı hükümler konulabilir mi?

“İmar planında hüküm yoksa, boşluk durumunda o konudaki yönetmelik hükümlerinin uygulanması gerekir. İmar planına yönetmelikte öngörülen standartlardan aşağı hükümlerin konulamaması gerekir. Çünkü yönetmelikteki fikirler kamu yararı için öngörülmüş adeta asgari standart niteliğindedir. İmar planlarında bu standartların altına inilmesi planlamadan beklenen amaca ve kamu yararına uygun düşmez. Bu tür aykırılık halinde yönetmelik hükümleri uygulanmalıdır. Eğer imar planı ile yönetmeliğe konu kamu lehine daha olumlu bir düzenleme yapılmışsa, imar planındaki hükümler uygulanmalıdır” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 84).

Planlar arasındaki hiyerarşi bir taraftan üst derecedeki planlara uygunluğu ifade eder; aynı zamanda planların kendi aralarındaki uyumu da unutmamak gerekir. Bu

durumu özellikle farklı ölçeklerde yapılan çevre düzeni planları ve nazım imar planlarında görülebilir. Diğer yandan özel amaçlı planlarda, örneğin; bir alan sit alanı iken aynı zamanda özel çevre koruma bölgesi olarak da belirlenebilir. Bu gibi durumlarda İK m 4/1 '2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, bu Kanunun ilgili maddelerine uyulmak kaydı ile 2960 sayılı İstanbul Boğaziçi Kanunu ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile diğer özel kanunlar ile belirlenen veya belirlenecek olan yerlerde, bu Kanunun özel kanunlara aykırı olmayan hükümleri uygulanır' hükmü gereği öncelikle söz konusu özel statüdeki alanlar için öngörülen imar planlamasına ilişkin kanun hükümlerine bakılacaktır (Kalabalık, s. 188).

“Güttüğü amaç bakımından türü ve plan hiyerarşisindeki yeri ne olursa olsun; imar planlarının mutlaka, tarafsız olarak ve kesinlikle uygulanması şarttır. Çünkü gerek arsayı, gerekse yapıyı belirleyen temel etken, imar planıdır. Hem arsa hem de yapı imar planının birer türevi durumundadır” (Erkün, s. 15).

Plan hiyerarşisi ya da diğer bir adıyla planların kademelenmesi ilkesine uygunluğun sorgulandığı bir olayda Bölge İdare Mahkemesi şu şekilde bir inceleme gerçekleştirmiştir:

“Olayda, öncelikle dava konusu uygulama imar planının dayanağı nazım imar planı sürecinin irdelenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda dava dosyası incelendiğinde; dava konusu uygulama imar planına esas teşkil eden üst planın 18.09.2015 tarih ve 1497 sayılı İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi kararı ile kabul edilen Nazım İmar Planı olduğu görülmüş olup söz konusu nazım imar planında dava konusu taşınmazların "Sağlık Tesis Alanında" kaldığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, dava konusu parsel verile işlevin üst plandan geldiği (nazım imar planının iptal edildiği ya da idarece kaldırıldığına dair bir bilginin bulunmadığı anlaşılmaktadır.) ve üst planda sağlık tesis alanı işlevinin halen devam ettiği anlaşıldığından, üst plana uygun şekilde hazırlanan dava konusu uygulama imar planında planlama ilkelerine aykırılık bulunmadığı sonuç ve kanaatine ulaşıldığından üst plan yok sayılmak suretiyle uygulama imar planı özelinde fonksiyon

irdelemesi yapılarak dava konusu plan değişikliğinin iptali yolunda verilen Mahkeme kararında hukuki isabet bulunmamaktadır.”²⁷



²⁷ İstanbul BİM, 4. İDD, E. 2018/433, K. 2019/1, T. 03.01.2019

II. BÖLÜM

BELEDİYELERİN İMAR PLANLAMA YETKİSİ

1. BELEDİYELERDE İMAR PLANLARININ HUKUKİ REJİMİ ve İLKELERİ

İmar planlaması, yasal açıdan planlama yetkisi olanlar ile yerleşim biçiminin gelecekteki halinin belirlenmesinde sorumluluk sahibi olan idarenin, planlama yapılacak toprak parçası üzerinde yaşayanların kişisel menfaatlerini gözetecek biçimde yapılan değişiklikler ve işlemlerdir (Baba, s. 175).

Belediyeler, en geniş kapsamlı ifadeyle belde halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organı olan belediye meclisinin üyelerinin belde seçmenleri tarafından seçilerek göreve getirildiği, idari ve mali özerkliğe haiz yerinden idare yönetim şekilleridir. Hukuk sistemimizde belediyeler hakkında birçok düzenleme bulunmaktadır. Konumuz kapsamı itibarıyla en çok başvurduğumuz 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı büyükşehir Belediyesi Kanunu’ dur.

Ülkemizde belediyeler nüfus yoğunluğuna göre iki ana başlığa ayrılmaktadır. Son nüfus sayımına göre nüfusu 750.000’ in üzerinde olan yerleşim yerleri büyükşehir belediyesi olarak; bu sayının altında kalan yerler ise belediye olarak hizmet vermektedir. Bu ayrımın yapılmasındaki temel sebep artan nüfusla birlikte doğru orantılı olarak artan mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında iş paylaşımı yapılarak en elverişli ve hızlı bir biçimde hizmetlerin sağlanabilmesidir. Hızlı şehirleşmenin sonucu olarak kentsel alanların hızla artması ve klasik belediye idare modelinin dar bir alana hitap etmesi nedeniyle her geçen gün çeşitliliğini ve sayısını artan mahalli müşterek ihtiyaçlara cevap verememesi, buna koşut olarak çarpık kentleşmenin hızla artması gibi şehircilik esaslı sorunlardan hareketle metropol niteliği taşıyan kentsel alanlar için farklı bir yerel yönetim sisteminin uygulamaya konulmasını zorunlu hale getirmiştir. Sonunda Anayasa’nın 127. Maddesi ile büyükşehirlerde yaşanan yönetsel sorunları gidermek amacıyla büyükşehirlere özel yönetim biçimlerine imkân tanınmıştır (Alıcı, s. 14).

1984 yılında uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye sisteminde metropol sayılan şehirlerde iki kademeli büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi yerel idareler olarak bulunmaktadır. Üst kademede yer alan büyükşehir belediyesi alt kademede yer alan ilçe belediyeleri arasında işbirliğini sağlamak ve büyükşehir belediye sınırlarının tamamında hizmet verebilmek amacıyla vardır. İmar Kanunu, nazım ve uygulama imar planı hazırlama ve uygulama görevlerini bu yerel yönetim biçimleri arasında paylaşmıştır.

Kanunen nazım imar planı, uygulama imar planlarının ve belediye sınırı il sınırı olan belediyelerde il çevre düzeni planı yapılması sorumluluğunun kanunda gösterilen koşulların varlığı halinde belediyelere ait olduğunu önceki başlıklarda incelemiştik. “Mekânsal yapılar sosyokültürel, ekonomik ve politik ihtiyaçlar sonucunda oluşan bir takım insani etkinlikleri barındırmak ve desteklemek için tasarlanır, gelişim için hem fırsatlar yaratan hem de çeşitli kısıtlamaları beraberinde getiren doğal ve yapılaşmış çevreleriyle birlikte düşünülerek inşa edilirler. Bu bağlamda, bir yapının tasarımı ve inşası planlanırken, yapı arazisinin ortaya koyduğu çevresel etkiler ile doğal ve kültürel değerlerin dikkatli bir şekilde değerlendirilmeleri gerekmektedir. Çevresel etkilere ek olarak, imar planlarının da getirdiği çeşitli düzenlemeler de bulunmaktadır. Bu planlarla, bilhassa belediyeler tarafından hazırlanan nazım ve uygulama imar planları aracılığıyla inşaat arazisi için uygun kullanımlar belirlenirken, yapı kütlesinin şekli, boyu ve arazi üzerinde nasıl konumlandırılacağına dair düzenlemeler getirir” (Alptekin & Ay).

İmar Kanunu m 2’ye göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar İmar Kanunu hükümlerine tabidir. Aynı kanunun 7. Maddesine göre ise son nüfus sayımına göre nüfusu 10.000’ i aşan yerleşim yerlerinde imar planı yapılması zorunludur. Nüfusu 10.000’ in altında kalan belediyelerde imar planlaması kanunen zorunlu değildir. Ancak nüfusu 5000’ i geçen yerleşimlerde belediye kurulması zorunludur. Bu durumun imar planlama rejiminin ve imar hukukunun felsefesine aykırı olduğu görüşünü önceki başlıklarda paylaşmıştık. Son nüfus sayımında nüfusu 10.000’ i aşmayan yerleşmelerde imar planı yapılmasının gerekli olup olmayacağına İK m 7/1.b.2 uyarınca belediye meclisi karar verebilmektedir.

İmar planlarının uygulanacağı coğrafi alanın belirlenmesi ve sınırlarının çizilmesi elzemdir. Bu noktada yapılacak tüm çalışmalar ileride karşılaşılabilecek tüm yetki çatışmalarını baştan engelleyecek; plansız, hukuka aykırı yerleşimlerin önüne geçilmesini sağlayacak ve planın uygulanması sürecini hem idare hem de vatandaş açısından kolaylaştıracaktır. Bu yönden planlamada görevlerin ilçe, il ya da büyükşehirler arasında paylaştırılmış olması planlama ilkelerini gerçekleştirmekte müspet sonuçların elde edilmesini kolaylaştırmaktadır.

İmar planının uygulandığı alanı oluşturan sınırlar ile belediye sınırları aynı olmayabilir. Örneğin; nazım imar planlarında büyükşehir belediye sınırı il mülki sınır olduğu için herhangi bir ihtilaflı durum oluşmazken; büyükşehir belediyesi olmayan ve il özel idarelerinin bulunduğu yerlerde nazım imar plan sınırları belediye sınırları veya mülki idari birim sınırlarıyla örtüşmeyebilir. Uygulama imar planı ilçe belediye sınırı ile çakışıyor olabilir fakat ilçe belediyesi olmayan belediyelerde çakışma olmayabilir (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 100).

İmar planının uygulama kapsamına kanunen mücavir alan da dâhil olabilir. Mücavir alan belediye sınırlarına komşu alandır; bu alan belediye imar mevzuatı bakımından özel düzenlemeye uyruktur (Yılmaz, s. 477). “İK m 5’ e göre mücavir alan imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alandır. İmar Kanunu mücavir alanı belediyelerin kontrol ve denetimine vermiştir. İmar Kanunun mücavir alan başlıklı 45. Maddesine göre; Mücavir alan sınırları belediye meclisi ve il idare kurulu kararına dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık(burada kast edilen ÇŞİDB’dir) bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ayrıca, bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir. Bu madde bakanlığın yerel idare üzerindeki vesayet yetkisinin bir örneğidir” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 100).

Müccavir alandan söz edebilmek için İK m 45 uyarınca tesis edilmiş bir kararın varlığı şarttır. Henüz bu şekilde açık ve kesin bir karar alınmadan belediyelerin belediye dışında birtakım görev ve yetkileri kullanmaları hukuka aykırıdır. Bir yerin müccavir alan olarak belirlenmesine yönelik ilgili kanun maddesi uyarınca tesisi edilecek işlemler düzenleyici değil, bireysel nitelikte idari işlemlerdir (Muratoğlu, s. 103).

“Belediyelerin müccavir alanları belirlenirken belediyelerin olası gelişme alanlarını denetim ve kontrol altında tutmak, bu bölgelerde imar mevzuatı açısından ortaya çıkabilecek sorunlara önlem almak, planlama ve altyapı hizmetleri gibi belediye hizmetlerinin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda, müccavir alan sınırları saptanırken, kamu yararı ve kamu hizmeti gerekleri esas alınmalıdır”²⁸.

İmar planlarından beklenen faydanın sağlanabilmesi için yer tespiti yapıldıktan sonra planın hazırlık sürecinin bilimsel araştırmalarına başlanılacaktır. Sürecin seyri MPYY m 8’ de şu şekilde izah edilmektedir:

- Mekânsal planların, plan değışikliklerinin, revizyon ve ilavelerin hazırlanması sürecinde, kamu kurum ve kuruluşları veya plan müelliflerince planın türüne ve kademesine göre ilgili kurum ve kuruluşlardan veri, görüş ve öneriler elde edilerek gerekli analiz, etüt, araştırma ve çalışmalar yapılır.
- Kurum ve kuruluşlar, görüşlerini en geç otuz gün içerisinde bildirmek zorundadır. Görüş bildirilmesi için etüt ve analiz gibi uzun süreli çalışma yapılması gereken hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine otuz günü geçmemek üzere ilave süre verilir. Bu süre içerisinde görüş bildirilmediği takdirde plan hakkında olumsuz bir görüşün bulunmadığı kabul edilir, zımni bir onaylama anlamına gelir.

²⁸ Danıştay 6. Dairesi E: 2008/9338, K: 2010/6320, T:16.06.2010

- Kurum ve kuruluşların plan yapım aşamasında plan alanına yönelik ihtiyaç duydukları eğitim, sağlık, sosyal ve kültürel tesis, emniyet ve güvenlik vb. hizmet alanları ile bu alanlara ilişkin standartları bildirmeleri esastır. Bu amaçla nazım imar planı yapım aşamasında kurumların görüşü alınır.
- Nazım ve uygulama imar planlarının hazırlanması sürecinde birlikte veya eş zamanlı görüş istenebilir. Ancak, nazım imar planı hazırlanırken kurum ve kuruluş görüşlerinin veya verilerin uygulama imar planı ayrıntısında elde edilmesi halinde, bu görüş ve güncel veriler olması koşulu ile plan onaylayan idareler farklı da olsa ayrıca uygulama imar planı için görüş veya veri istenmeyebilir.
- Planlama alanına yönelik ilgili kurum ve kuruluşlardan, uydu görüntülerinden veya hava fotoğraflarından ve arazi çalışmalarından sayısal veri seti oluşturularak planla birlikte idareye sunulur. Çünkü planın detaylanması ve verilerle desteklenmesi hem uygulamayı kolaylaştıracak hem de planın iskeletini adeta sağlamlaştıracaktır.
- Planlama alanının statüsüne, alanın büyüklüğüne ve kapsamına, yerleşik alan veya gelişme alanı olmasına, planın temellendiği sorunun niteliğine göre; sorun veya ihtiyaç analizine yönelik sektörel ve tematik raporlar, nüfus analizi ve projeksiyonu, yapı ve doku analizi, kentsel risk analizi gibi çalışmalar yapılabilir.
- Planlama alanı ve yakın çevresi ile alanın bölge veya kent bütünü içindeki konumunu belirlemek üzere; eşik analizi, yerinde yapılan incelemeler gibi fiziksel çalışmalarla birlikte, bilimsel tekniklere dayalı, ekonomik, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar ile sorunlar ve potansiyelinin analizi yapılır. Ayrıca yürürlükteki planla ilgili gerekli çalışma ve değerlendirmeler de yapılır. Yürürlükteki planının uygulama koşullarındaki eksiklikler idarenin yeni planla ya da plan değişikliğiyle yapması gerekenleri işaret etmektedir. Gerekliğinde güçlü, zayıf yönler ile fırsatları ve tehditleri içeren analiz yöntemi kullanılır. Bu çalışmalar araştırma raporunda yer alır.
- Afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapılı kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya

sakınım planlaması çalışmaları yapılır. Afet ve diğer kentsel riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler planlarda esas alınır.

- Planlı ve sağlıklı gelişimin sağlanması için, alışveriş merkezleri, sanayi, depolama, lojistik bölgeler gibi büyük alan kullanımına sahip alanların yer seçiminde, yerleşmelerin gelişme yönü, nüfus ve yapı yoğunlukları, ulaşım sistemi gibi özellikleri dikkate alınarak gerekli analiz çalışmaları yapılır; bu çalışmalar değerlendirilerek planlar hazırlanır.
- Koruma amaçlı imar planlarının hazırlanması aşamasında; tarihi çevre ve geleneksel doku, kültürel ve doğal miras, sosyal ve ekonomik yapı, mülkiyet durumu, kentsel, sosyal ve teknik altyapı, yapı ve sokak dokusu, ulaşım-dolaşım sistemi, örgütlenme biçimi ve benzeri etütler kent bütünü ile ilişkilendirilerek yapılır.

Yönetmelik ilgili kurum ve kuruluşların görüşlerinin alınacağından bahsedilmektedir. Peki, bu ilgili kuruluşlardan görüş alınmamasının hukuki karşılığı nedir? Burada ilgili kuruluştan görüş alınmasının yine çalışmamızın başında izahında bulunduğumuz planlama ilkelerinden olan kamu yararı ilkesinin ihlali olacağı; hazırlık aşaması veya ön çalışmalar imar planının sebep unsurunu oluşturduğundan, söz konusu görüşlerin alınmamış olması nedeniyle dava açılması halinde imar planının iptali mümkündür (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 107).

İmar planlarının genel ilkeleri belediyelerde imar planlamasının hukuki rejimi açısından da geçerli olduğundan, önceki başlıklarda aktardığımız üzere burada tekrar edilmeyecektir, teknik detaylara yer verilecektir. Aynı ilkeler belediyelerce hazırlanan mekânsal planlar açısından da geçerlidir.

2. PLANLAMANIN AŞAMALARI

Belediyelerde imar planlaması yetkisinin kullanımında kanunen izlenmesi gereken bir takım yol ve yöntemler bulunmaktadır. Aşağıda bahsedilenlerden herhangi birinin ya da birkaçının eksikliği, planların hukuken geçerliliğine doğrudan etkisi

bulunmaktadır. İmar planlarının geçerliliği bahsedilecek olan aşamaların sırasıyla ve tüm koşullarıyla uygulanarak yürürlüğe girmesine bağlıdır.

i. Hâlihazırda Harita Alımı

3194 sayılı İmar Kanunu Hâlihazırda Harita ve İmar Planları başlıklı 7. Maddesinde hâlihazırda haritanın tanımını vermemiştir.

Hâlihazırda harita, bir şehrin ya da köy-kasabanın bugünkü durumunu, özellikle de toprağın kullanım şeklini küçültülmüş bir ölçekte gösteren ve imar planlarının üzerine çizildiği haritadır.

“Kent arazisinin hangi işlevler için kullanıldığı, ticaret ve oturma alanlarının birbirinden nasıl ayrıldığı, kamu kuruluşları, yeşil alanlar ve tarihi eserlere ayrılmış arsa ve arazilerin yerleri ve miktarları, arsa değerleri, nüfus dağılışı ve yoğunluğu, işyerlerinin içindeki dağılışı, toplumsal sınıflarla gelir gruplarının kentte yerleşme durumları, oturdukları konutların nitelikleri ve kira düzeyi, ulaşım ağı ve trafik akım göstergeleri, su, elektrik, havagazı kanalizasyon gibi beledi altyapı ve sağlık ve eğitim gibi toplumsal altyapının dağılışı bu haritalar üzerinde gösterilmektedir. Kentin geleceği için kent planlarında yer alan öneriler, hâlihazır haritalar üzerine işlenen bu bilgiler doğrultusunda değerlendirilmekte, böylece aradaki ayrımları görmek imkânı elde edilmektedir” (Kalabalık, s. 77).

Hâlihazır haritaların nasıl yapılacağı İK m. 7 de gösterilmiştir; hâlihazır haritası bulunmayan yerleşim yerlerinin hâlihazır haritaları belediyeler veya valiliklerce yapılır veya yaptırılır, bu haritaların tasdik mercii belediyeler ve valilikler olup tasdikli bir nüshası Bakanlığa(ÇŞİDB), diğer bir nüshası da ilgili tapu dairesine gönderilir.

Hâlihazır haritalar esas alınarak yapılan imar planları bakımından o yerin kadastrounun yapılmış olması kanunen zorunlu değildir. İmar planının uygulanması

bakımından ise hâlihazır harita ile varsa kadastro haritasına ihtiyaç vardır. Uygulama bölgesine giren parsellerin sahiplerinin, sınırlarının ve büyüklüklerinin bilinmesi gerekir. Kadastro yapılmadığı sürece imar planları uygulanamaz (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 102).

ii. İlgili Kurum ve Kuruluşlardan Rapor ve Görüşlerin Alınması

Plan yapmakla yetkili olan kamu kurum ve kuruluşları veya plan müelliflerince, planlarla ilgili olarak ilgili kamu kurum ve kuruluşlarından plana ilişkin görüşlerin alınması gerekmektedir. İlgili kurum ve kuruluşları, görüşlerini en geç otuz gün içerisinde bildirmeleri zorunludur. Görüş bildirilebilmesi için etüt ve analiz gibi uzun süreli çalışma yapılması gereken hallerde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine otuz günü geçmemek üzere ilave süre verilebilir. Bu süre içerisinde görüş bildirilmediği takdirde plan hakkında olumsuz bir görüşün bulunmadığı, yani söz konusu kurum veya kuruluşun planlar hakkındaki görüşünün olumlu olduğu, zımni bir kabulün var olduğu sayılır.

İlgili kurum ve kuruluşlardan görüş alınmaması kamu yararı ilkesine ve hukuk devleti olma yükümlülüğüne aykırı bir tutum oluşturur. Sürecin hukuken sakatlanması anlamına gelen bu şartlar altında imar planının iptal edilebileceğinden önceki başlıklarda bahsetmiş idik.

iii. Eşik Analizi

MPYY' ne göre imar planlarının hazırlık sürecinde eşik analizi yapılması zorunludur. Planların hazırlanması sürecinde yerleşilebilir alanların belirlenmesi amacıyla, kurum ve kuruluşlardan alana ilişkin toplanan doğal ve fiziki bilgilerin, alana özgü etütler ve diğer tüm veriler birlikte değerlendirilmesi suretiyle, gerek duyulan

ölçeklerde hâlihazır haritalar üzerinde üst üste çakıştırılması ile eşik analizi hazırlanır. Eşik analizinde; topografik, jeolojik-jeoteknik, hidrojeolojik yapı özellikleri ile arazi kullanımı, tarım ve orman alanları, içme suyu havzaları, sit ve diğer koruma alanları, hassas alanlar, kıyı, altyapı, doğal ve fiziki veriler ile afet tehlikeleri analiz edilerek bir arada değerlendirilir (Kalabalık, s. 79).

iv. Planın Elde Edilme Şeklinin Belirlenmesi ve Plan Yaptırma Yolları

Nazım ve uygulama imar planları ya bizzat belediyece ya da konunun uzmanları olan bir ekibi görevlendirme yoluyla yapılabilir.

İmar planı yapmakla yükümlü olan idareler bu planları kendi bünyesinde özel bir planlama grubu oluşturarak yapabilir. Planların ilgili idarece doğrudan yapılması halinde planlama grubu içinde en az bir elemanın ‘Plan Yapımını Yükümlenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik’ te belirtilen niteliklere sahip olması zorunludur.

İmar planının bizzat belediyece hazırlandığı durumlarda belediye bünyesinde konunun uzmanı kişilerden oluşan daireler, müdürlükler vasıtasıyla işler yürütülmektedir. MPYY m 21/4’ e göre imar planları, yeterliliği haiz müellifler tarafından kanun ve yönetmelik hükümlerine göre gerekli teknik araştırmalar yapılarak hazırlanması zorunludur. Bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak hazırlanan planlar ve bu planlara ilişkin revizyon, ilave ve değişiklik teklifleri yetkili idarelere karar alınması için sunulur. Danıştay 4. Dairesinin ilgili kararına göre;

“İmar Planı Yapımını Yükümlenecek Müellif ve Müellif Kuruluşlarının Yeterlik Yönetmeliğinin 7. maddesinde de; "planlama işlerin yapılması veya yaptırılmasında belediyeler, valilikler ve diğer ilgili idareler bu Yönetmelik hükümlerine uymakla yükümlü olup, Yönetmelikte belirtilen yeterlilik gruplarına uygun olarak yeterlik

belgesine sahip müellif veya müellif kuruluşlarına işi ihale etmek veya kendi planlama bürolarında bu planlama sürecinde işle ilgili yeterlilik belgesine sahip en az bir müellifi bu işte istihdam etmek zorundadırlar", İmar Planı Yapılması ve Değişikliklerine Ait Esaslara Dair Yönetmeliğin 5. maddesinde ise," imar planının ilgili idarece doğrudan doğruya yapılması durumunda ilgili idarenin planların hazırlanmasında geçerli olan yeterliliği haiz olması şarttır" hükümlerine yer verilmiştir.

Anılan hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, yeterlilik belgesine sahip müellifçe hazırlanan imar planlarının belediye meclisinin onayıyla yürürlüğe gireceği açıktır.”²⁹

Yerel yönetimlerde planlama konusunda yetkin ve yeterli uzman kadroları oluşturmaları teşvik edilmesi kanaatindeyiz. Çünkü her ne kadar sistem profesyonel desteğin dışarıdan alınabilmesine müsaade ediyor olsa da, planlama yapılacak olan idarenin kendi bünyesi içinde bir birim oluşturarak planlama yapmasının daha doğru olduğu fikrindeyiz. Böylelikle planlama süreci hem daha ekonomik olacaktır hem de hazırlanacak olan plan ilgili mahallin şartlarına ve eksikliklerine aşına olan kişilerce yapılacağından daha hızlı bir şekilde sonuçlar elde edilecek ve süreç ilerleyecektir.

İmar Kanunu’nda plan müellifi ve planlama birimi kavramlarından bahsedilmektedir.

“Plan müellifi: kanunda tanımlanan her ölçekteki ve türdeki planların yapılmasını üstelenebilmek için gerekli olan ilgili yeterlilik grubuna uygun yeterlilik belgesine sahip gerçek kişiyi veya ilgili yeterlilik grubuna uygun yeterlilik belgesine sahip tüzel kişilerin hissedarları içinde hisseleri ortakların meslek grubuna göre dağılımında eşit veya daha fazla paya sahip gerçek kişidir” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 175).

²⁹ Danıştay İDDK, E. 2001/880 K. 2003/662 T. 9.10.2003

“Planlama birimi: idarenin, kanunda tanımlanan planların hazırlanmasına, onaylanmasına, uygulanmasına ve denetlenmesine ilişkin iş ve işlemleri yürüten birimi ifade eder” (Sancakdar, s. 175).

“İmar planının yapılması bakımından yetkili olan müelliflerin imar planlarını belirli kıstaslara göre hazırlamaları gerekir. Öncelikle, imar planlarını yapacak olan müellif ya da müellifler daha önceden yapılmış olan ön çalışmalar sonucu düzenlenen raporları, istatistiki ve bilimsel verileri dikkate alarak gereken incelemeleri yapmış olmalıdırlar” (Sancakdar, s. 177). Burada sadece amaç alt ölçeklerdeki planların üst ölçekli planlara uygunluğunun denetimi değil, planlar arasında uyumun sağlanması ve yapılan tüm işlemler sonucunda kamu yararının elde edilebilmesidir.

Danıştay şehir plancılarının yeterlilik belgesi hakkında örnek kararı şu şekildedir:

“İmar planı insan, toplum ve çevre ilişkilerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak, yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın koruma kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek amacıyla hazırlanır.

Bu amaca ulaşabilmek için de metnine yukarıda yer verilen Plan Yapımını Yükümlenecek Müelliflerin Yeterliliği Hakkında Yönetmelik ile belli standartlar getirilmiş ve gruplar halinde yeterlilik belgeleri sayılarak hangi yerde hangi yeterlilik belgesine sahip kişilerin plan yapabileceği hükme bağlanmıştır. Yani ancak yeterlilik belgesine sahip müellifçe hazırlanan imar planları belediye meclisinin onayıyla yürürlüğe girebilecektir.

Uyumsuzluk konusu olayda; davacı tarafından, müellif karnesinin geçerlilik süresi dolmuş olan şehir plancısının hazırlamış olduğu teklif ile imar planı değişikliği talebinde bulunulmuş ise de, söz konusu imar plan değişikliği teklifi hakkında A grubu müellif yeterlilik belgesine sahip olan şehir plancısının (K2) teklifin tadilen kabul edilmesine yönelik olumlu raporunun imar komisyonunca uygun görüldüğü, bunun

üzerine dava konusu edilen imar plan tadilatının 12.09.2011 tarihli Belediye meclisi kararıyla onaylandığı görülmektedir.

Bu durumda, dava konusu imar plan tadilatının yapıldığı tarih itibariyle belediyede görevli olan ve müellif yeterlilik belgesine sahip plan müellifince hazırlanarak imar komisyonunca da uygun görüldüğü anlaşıldığından, işin esasının incelenerek bir karar verilmesi gerekirken, aksi yöndeki değerlendirmeye dayalı olarak verilen mahkeme kararında hukuki isabet görülmemiştir.”³⁰

İmar planlarının hazırlanmasında gerekli izinlerin de alınması zorunludur. Bu kapsamda tarım arazileri, meralar, sanayi alanları, endüstri tesisleri, vakıf taşınmazları, mezarlıklar, hava alanları, şehir içi yolların karayolu ile bağlantısı, spor tesisleri gibi yerler için izin alınması gerekir.

İmar planlamasında imar plan notları planlayıcı açısından çok önemlidir. Bu sayede plancının, hazırlanan plan ile amaçlanan fayda, tercihlerinin sebepleri anlaşılabilir. Daha önce de üzerinde durduğumuz üzere plan notları plan metninden ayrı değerlendirilemez, bir bütündür. Dolayısıyla plan notlarına karşı da iptal davası açılabilir. Plan notu ile plan metni arasında uyumsuzluk tespit edilirse plan metni esas alınacaktır. Ayrıca plan metnine sonradan eklenen plan notuyla, imar planının açıklanması ile önceden kazanılmış haklar engellenemez. Plan notları hem uygulama aşamasında uygulayıcılar ve hem de toplum tarafından planın anlaşılması, benimsenmesi ve sahip çıkılmasını sağlar (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 182).

Plan notlarıyla ilgili olarak Danıştay bir kararında “*Düzenleyici işlem niteliğindeki imar planları, plan hükümlerini açıklayıcı nitelikteki plan notları ile bir bütün olduğu gibi, bu plan notları planın ayrılmaz bir parçası konumunda bulunması nedeniyle imar plan notu ile getirilen hükümlerin de imar planı gibi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir düzenleyici işlem olarak idari davaya konu edilebileceği*

³⁰ Danıştay Kararı - 6. Dairesi, E. 2012/6672 K. 2015/57 T. 21.1.2015

*açıktır.*³¹ denilerek imar planlarının plan notlarıyla anlamlandırıldığı ve imar planının hazırlanma amacı istikametinde bir uygulama sağlanabildiği için imar plan notlarına karşı da iptal davası açılabileceği ifade edilmiştir.

Kısaca, belediyede kurulacak planlama bürosu aracılığıyla imar planı elde edilmesinde öncelikle planlama grubunda veya sözleşmeli olarak istihdam edilecek kişi veya kişiler o yerleşmenin imar planlarının hazırlanmasında gerekli ve geçerli olan yeterliliğe sahip olmalıdırlar. Bu kişiler veri toplama işlemini, düzenlenen raporları, alınan görüşleri, istatistiki verileri ve diğer bilimsel çalışmaları da inceledikten sonra üst ölçekli planlara ve hâlihazır harita ile varsa kadastro planını da dikkate alacak ve hazırladıkları her ölçekteki planda yönetmelikte gösterilen standart ve çizim tekniklerine uyarak ve daha önceden karşılaşılmış önemli sorunları da dikkate alan bir bilinçle; şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararı çerçevesinde, gerekçeli plan notlarıyla beraber estetik ve sağlıklı bir çevrenin yaratılması yönünde takdir yetkisini gerektiği gibi kullanmalıdırlar (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 183).

Nazım ve uygulama imar planları ile bunların ilave ve revizyon planları, belediyelerce uygun yeterlilik grubundaki plancılara ihale edilmek suretiyle ya da 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu m 23’ de belirtilen tasarım yarışmaları yöntemiyle de yaptırılabilir.

Bu yöntemlerden hariç İLBANK A.Ş.’ ye yetki verilmesi suretiyle de yapılabilir. 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile kurumun görev ve yetkileri düzenlenmiştir. İLBANK’ın amacı; il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşları ile münhasıran bunların üye oldukları mahalli idare birliklerinin finansman ihtiyacını karşılamak, bu idarelerin sınırları içinde yaşayan halkın mahalli müşterek hizmetlerine ilişkin projeler geliştirmek, bu idarelere danışmanlık hizmeti vermek ve

³¹ Danıştay Kararı - 6. Dairesi, E. 2003/5866 K. 2005/2170 T. 13.4.2005

teknik mahiyetteki kentsel projeler ile alt ve üst yapı işlerinin yapılmasına yardımcı olmak ve her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlevlerini yerine getirmektir.

“İller Bankası, yerel yönetimlerin imar hizmetleri ve teknik altyapı yatırımlarına mali ve teknik destek sağlamak için kurulmuştur. Banka, yerleşme birimlerine ilişkin temel hizmetlerin plan, proje, inşaat ve finansman boyutları ile bütüncül bir çerçevede ele alınmasını sağlayabilecek bir yapıda teşkilatlanmıştır. 6107 sayılı İller Bankası Kanunu’na göre, il özel idareleri, belediyeler bu bankanın ortağıdır” (Kalabalık, s. 82).

Belediye meclisinin kararı ile imar planının yapımı için İller Bankasına(İLBANK) yetki verilmesi gerekir. İLBANK’ da bunu iki yöntemle yapabilir;

- 1) Bankanın imar planı hazırlanması işini kendisinin emanet usulüyle yapması,
- 2) Bankanın işi belediye adına ihale edip kontrol etmesi şekilleriyle yapılabilir.

Belediye veya il özel idarelerince söz konusu planları yaptırmak amacıyla tasarım yarışması açabileceği gibi, İller Bankası Genel Müdürlüğü’ ne bu kurum ve kuruluşlarca yetki verilmesi halinde bu Bankaca tasarım yarışması açılarak en uygun kent plancısının tespiti mümkündür. Ülkemizde yarışmalar çoğu kez belediyeler adına İller Bankası’nca açılır. Yükümlü idareler, bu planları İller Bankası Genel Müdürlüğü’ ne yaptırmayı düşünüyorlarsa, öncelikle belediye meclisi kararı ile ilgili müdürlüğe yetki vermeleri gerekir. Bunun üzerine Banka, imar planlarını ya kendi imkânlarıyla emaneten ya da ihale açma suretiyle yapabilir (Kalabalık, s. 81).

2981 sayılı kanunla ülkemizde ilk kez belediye ve il özel idarelerinin yeminli özel teknik bürolara ıslah imar planlarını hazırlatabilecekleri öngörülmüştür. Bu kanunun yürütülmesi üzere çıkarılmış olan yönetmelikle büroların uygulama imar planı, mevzi imar planı ve ıslah imar planları düzenlemek yetkisi verilmiştir. Ancak bu uygulama sürdürülebilir olmamıştır (Kalabalık, s. 82).

MPYY m. 21/4' te özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin imar teklifinde bulunabilecekleri de görülmektedir.

Yerel yönetimler dışında bazı bakanlıkların ve idari teşkilatların da plan yapma ve yaptırma yetkileri bulunmaktadır.

İdareye kanunlar verilen plan yapmak yetkisinde süre sınırlaması konulmamıştır. Burada kanun koyucu yerel idareye imar planını yapabilecek maddi güce sahip olana kadar süre tanımak istediğinden bu yönde bir irade kullanmıştır. Bu konuda idareye takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak buna istisna olarak büyükşehirlerde, nazım imar planı yürürlüğe girdikten sonra 1 yıl içinde ilçe belediye meclisinin uygulama imar planı ve parselasyon planı yapma zorunluluğu bulunmaktadır.

Şu noktaya dikkate çekmek isteriz ki, planlama yükümlülüğü altında olup maddi imkânları olduğu halde, henüz imar planı bulunmayan ya da mevcut imar planı, hâlihazırdaki şartlara uymadığı için artık değiştirilmesi zorunlu olan bir belediyenin, söz konusu planları makul süre içinde yapmaması ya da yaptırmaması kanunu uygulamaktan kaçınmak olarak yorumlanabilir ve idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğu söz konusu olabilir.

v. Planların İlanı ve Kesinleşmesi

Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe giren imar planlarının hukuksal sonuçlar yaratabilmesi ve dava konusu edilebilmesi için kesinleşmesi, kesinleşmesi için de askıya çıkarılması yani ilan edilmesi gerekmektedir. Planların askıya çıkarılması ile ilgili İK m 8/1-b/1 planların bir ay süre ile ilan edileceğini öngörürken; MPYY m 33/1 otuz gün süreyle herkesin görebileceği şekilde ilan edileceğinden bahseder. Otuz gün ve bir ay kavramları her ne kadar ilk bakışta aynı şeyi kast ediyor gibi görünse de her zaman bir ay otuz gün çekmez, kimi zaman 31 gün kimi zaman 28/29 gün olabilmektedir. Buradaki gibi çelişki içinde olan iki kanun arasında normlar hiyerarşisine dayalı olarak

inceleme yapıldığında, yönetmelik kanuna aykırı olamayacağından ötürü İK m 8/1-b/1 uygulanacaktır.

Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde ve ilgili idarelerin internet sayfalarında bir ay süreyle eş zamanlı olarak ilan edilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır, valilik itirazları ve planları on beş gün içerisinde inceleyerek kesin karara bağlar. İmar planları ve bu planlardaki değişikliklerin nerede askıya çıktığına dair bilgilendirme ilanı, askı süresi ile eş zamanlı olarak ilgili muhtarlıkların panosunda duyurulur. Ayrıca plan değişikliği hakkında, değişikliğe konu alanda görülebilir bir şekilde en az 2 adet tabela ile 30 gün süreyle bilgilendirme yapılır.

Planlara itiraz, otuz günlük ilan süresi içinde idareye yapılır ve itirazlar idarece değerlendirilir. İdarenin karar merciince itirazların reddedilmesi halinde, planlar başkaca bir onay işlemine gerek kalmaksızın red kararı tarihinde kesinleşir. İtiraz olmaması halinde planlar askı süresinin sonunda kesinleşir. İtirazlar; askı süresinin dolduğu tarihten itibaren en geç otuz gün içinde ilgili idare karar merciine gönderilir ve en geç otuz gün içinde karara bağlanarak planlar kesinleşir. İlan ve askı süresinde yapılan itirazlar üzerine idarelerce, planlarda değişiklik yapılması halinde planın değişen kısımlarına ilişkin olarak yeniden ilan süreci başlatılır. Onaylanmış planlarda yapılacak revizyon, ilave ve değişiklikler de aynı usullere tabidir.

Askı süresi dolduktan sonra yapılan itirazlar idari yargı makamları tarafından reddedilmektedir. 30 günlük itiraz süresi kesin bir süredir, bu süre içinde yapılmayan itirazlar geçersiz sayılacaktır.

Danıştay 6. Dairesi incelediği bir uyuşmazlıkta³², “ *taraflar arasındaki uyuşmazlık, ... ili ... ilçesinde taşınmazı olan bir kişinin taşınmazını kapsayan alanın bölge parkı olarak ilişkilendirilmesine ilişkin 20.08.2003 tarihli 1/5000 ölçekli nazım*

³² Danıştay 6. Dairesi, E. 2012/2102, K. 2015/6224, T. 21.10.2015

imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planının iptali istemlerinden doğmaktadır. Dava 17.05.2011 tarihinde açılmıştır. İdare mahkemesi 1/5000 ölçekli nazım imar planı yönünden yaptığı inceleme sonunda bu planın 2004 yılı içinde askıya çıkarıldığını, davacının 1 aylık askı süresi içerisinde herhangi bir itirazının olmadığını tespit etmiş ve davanın süresi içerisinde açılmadığına karar vermiştir. Yerel mahkeme 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yönünden yaptığı incelemede ise bir ara kararla davalı yerel idare belediye başkanlığına dava konusu taşınmazın bulunduğu parselle ilgili herhangi bir uygulama imar planının olup olmadığını sormuş; belediye başkanlığınca verilen cevapta herhangi bir uygulama imar planının bulunmadığı bilgisi cevap olarak gelmiştir. Bunun üzerine idare mahkemesi uygulama imar planına ilişkin kısım yönünden davanın incelenmeksizin reddine karar vermiştir. Daha sonrasında temyize götürülen bu karar Danıştay tarafından bozulmuştur fakat bozma sebebi Danıştay'ın re'sen araştırma ilkesi uyarınca ilgili belediye başkanlığından bir ara kararla sorarak öğrendiği 2014 tarihli uyuşmazlık konusu taşınmazın bulunduğu parselle ilgili yeni bir uygulama imar planının kabul edilmiş olmasıdır" (Özelçi). Danıştay'ın bu kararı da ayrıca tartışmaya açık bir karardır; çünkü Danıştay, ilk derece mahkemesi kararını, karar çıktıktan sonra karardan bağımsız olan ve davanın görüldüğü tarihlerden apayrı bir tarihte kabul edilmiş olan bir idari işlem, yeni bir uygulama imar planı sebebiyle bozmuş ve ilk derece mahkemesinin bu yeni uygulama imar planını planlama esasları, şehircilik ilkeleri ve kamu yararı açısından incelemesi gerektiğine hükmetmiştir. Bu somut olayda akla gelen diğer bir soru, Danıştay'ın yerel mahkemeye incelenmek üzere geri gönderdiği kararda, davacının askı süresi içinde 2014 tarihli uygulama imar planına itiraz edip etmediğinin bilinmemesidir.

vi. İmar Planlarının Yürürlüğe Girmesi

İmar teklifleri imar ve şehircilik müdürlüklerince hazırlanır ve belediye meclisine incelenmek üzere sunulur. İmar planı teklifleri, planın kapsadığı alanın maliki veya maliklerinin yasal temsilcileri tarafından da sunulabilir. Planlanan alanda maliklerine ulaşamayan, malikleri belli olmayan veya maliki bulunmayan yerlerin mevcudiyeti halinde bunların belediyece belgelendirilmesi ve planlanan alanların %20' sini aşmaması şartı aranır.

Büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyelerde imar planlarını onaylamakla yükümlü olan merci belediye meclisleridir. Ancak plan teklifleri belediye meclis gündemine alınmadan evvel belediye meclisi imar komisyonu tarafından değerlendirmeye alınacaktır. İmar komisyonları belediye meclisinin ihtisas komisyonlarındandır. İhtisas komisyonları kurulmasının amacı belli uzmanlık gerektiren konularda komisyon üyelerinin görüş ve değerlendirmelerini gösteren, meclisin karar alma iradesine katkı sağlayarak onu yönlendiren bir danışma kurulu oluşturulmasıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 24. Maddesinde ihtisas komisyonlarının oluşumu, çalışma düzeni anlatılmaktadır. Bu madde belediye meclisi imar komisyonları için de geçerlidir.

Büyükşehir belediyelerinde ve nüfusu 10.000 üzerinde olan il/ilçe belediyelerinde bayındırlık ve imar komisyonları kurulması zorunludur. 10.000' in altında olan belediyelerde ise bayındırlık ve imar komisyonlarının kurulması ihtiyaridir.

Belediye ve büyükşehir belediyelerinde ihtisas komisyonlarının üye sayısı her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması yoluyla belirlenmektedir.

Belediye meclisi, ihtisas komisyonuna üye seçmeden önce kurulacak komisyonun üye sayısını ve bir yılı geçmemek üzere ne kadar süreyle çalışmak üzere kurulacağını kararını almalıdır. İhtisas komisyonları belediyelerde en az 3 en çok 5; büyükşehirlerde en az 5 en çok 9 üye sayısından oluşabilir. Seçilen üyeler, seçilmiş oldukları sürenin bitiminden sonra komisyona tekrar üye olarak seçilebilirler ve aynı zamanda farklı komisyonlara da üye olabilirler. Bu şekilde oluşturulan komisyonlar üyeleri arasından bir başkan, bir başkan vekili seçerler ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanıp, katılanların salt çoğunluğu ile karar alırlar.

Bayındırlık ve imar komisyonları, kendisine incelenmek üzere gönderilen imar tekliflerini kanunen en fazla 10 iş günü içinde inceleyerek, sonucu bir raporla bildirmek zorundadır. Komisyon raporunun hazırlanmasında kanunen azami bir süre getirilmesinin anlamı hakkında öğretide bizim de katıldığımız görüşe göre anlamı, belediye meclisinin belde halkını ilgilendiren konularda hukuka uygun karar alabilmesinde sürecin sürüncemede kalarak uzatılmaması ve kamu hizmetlerinin ivedilikle ve etkili biçimde sürdürülebilmesinin sağlanmasıdır (Özelçi, Belediyelerde Taşınmaz Malların Tahsis ve Devri, s. 171).

İmar tekliflerinin, konusu itibarıyla başka bir idarenin, özel hukuk kişinin ya da konunun uzmanlarının ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının çalışma alanına temas etmesi halinde, saydığımız kişi ve kurumların bayındırlık ve imar komisyonunda görüş ve önerileri dinlenebilir. Bu durum imar planlaması ilkelerinden hizmet gereklerine uygunluk ve işbirliği, bütüncülük, aleniyet ilkelerinin sürece yansımalarına bir örnektir.

Bayındırlık ve imar komisyonlarınca hazırlanan raporlar kanunen belde halkına duyurulur. İhtisas komisyonlarınca hazırlanan raporlar icrai niteliği olmayan iştiraki raporlardır.

Bayındırlık ve imar komisyonu raporunun meclise sunulmasının ardından meclis görüşmeleri başlamaktadır. Ancak komisyon raporunu kendine verilen süre içinde tamamlayıp teslim edemezse teklif meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınabilir. Bazı durumlarda da konu ihtisas komisyonuna gönderilmeden toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile meclis gündemine alınabilir.

Belediye meclisine iletilen imar teklifi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde yer alan genel karar alma usulü ile görüşülür. Buna göre imar teklifi gündeminde olan belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz.

Belediye başkanı hukuka aykırı olduğunu düşündüğü meclis kararını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere 5 gün içinde meclise iade edebilir. Belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı 10 gün içinde idari yargıda iptal davası açabilir; büyükşehirlerde ise belediye başkanı genel dava açma süresi olan 60 gün içinde iptal davası açabilir.

Meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için kararın mülki idare amirine gönderilmesi gerekir. Kararın mülki idare amirine gönderilmesi yürürlük koşuludur. İmar plan teklifine dair meclis kararın mülki idare amirine ulaştığı an yürürlüğe girecektir.

Bu durumdan ayrık olarak kanunen belediye meclisince kabul edilen imar planlarına dair uygulama yönetmelikleri, Resmi Gazete’ de yayımlanmadan önce idari vesayet makamı olan ÇŞİDB’nin onayına sunulması gerekmektedir.

vii. İmar Planı Yapılmasının Hukuki Sonuçları

Özellikle tarihi ve büyük şehirlerde; örneğin İstanbul ilinde, imar planları bir çırpıda uygulanamaz. Gerek imar alanında tarihsel sit oluşturan kültür varlıkları birikiminin korunması, gerekse mekân bakımından alanın genişliğinden ötürü altyapı donanımının tamamlanması gibi zorunluluklar buna engeldir. Bu nedenledir ki örneğin uygulama imar planları etaplar halinde yapılabilir. İmar programı bu amacı sağlamak için pratik bir çözümdür.

İmar planlarının hem idare hem de özel kişiler açısından sonuçları bulunmaktadır. İdare açısından sonuçlarının ana başlıkları şunlardır: planları ölçü norm

olarak esas alma yükümlülüğü, imar programı yapma yükümlülüğü, imar ve yapı faaliyetlerini imar planındaki ilke ve kurallara göre gerçekleştirilmesini sağlama ve uygulamaları denetleme yükümlülüğü, planların aleniyetini, dağıtımını sağlama ve ilgili yerlere gönderme yükümlülüğü, planların üst kademe planlara, MPYY' e ve imar mevzuatına uygunluğunun sağlanması yükümlülüğü, planların incelenmek üzere ÇŞİDB İl Müdürlüklerine iletilmesi yükümlülüğü, ÇŞİDB'nın planları izleme ve inceleme yükümlülüğü (Kalabalık, s. 175).

İmar Kanunu m 10/1' e göre belediyeler; imar planlarının yürürlüğe girmesinden en geç 3 ay içinde, bu planı tatbik etmek üzere 5 yıllık imar programlarını hazırlarlar. 5 yıllık imar programlarının görüşülmesi sırasında ilgili yatırımcı kamu kuruluşlarının temsilcileri görüşleri esas alınmak üzere belediye meclis toplantısına katılır. Bu programlar, belediye meclisinde kabul edildikten sonra kesinleşir. Bu program içinde bulunan kamu kuruluşlarına tahsis edilen alanlar, ilgili kamu kuruluşlarına bildirilir. Beş yıllık imar programları sınırları içinde kalan alanlardaki kamu hizmet tesislerine tahsis edilmiş olan yerleri ilgili kamu kuruluşları, bu program süresi içinde kamulaştırırlar. Bu amaçla gerekli ödenek, kamu kuruluşlarının yıllık bütçelerine konulur. Buna göre belediyelere imar programı yapmak kanuni bir yükümlülük haline getirilmiştir. Programların belediye meclisinde onaylanarak kesinleşeceği belirtilmiştir. Meclis toplantıları esnasında da istişare yapılarak hizmet gereklerine uygunluk ve işbirliği sağlanır. Aynı şekilde Belediye Kanunu'na göre belediye meclisine imar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek görevidir.

İmar programları, imar planlarının uygulanmasının sağlamaya yönelik olarak hazırlanan idari işlemlerdir. İmar programının gerçekleştirilmesiyle birlikte program hükmünü icra etmiş olur. İmar programında yer alan hükümlerle ilgili uygulama işlemi yapmakla işlem tükenmiş olur. İmar programlarının amacı; kamu kaynaklarının verimli kullanılması, kamu yatırımlarının toplumsal gereksinimlere uygun gerçekleştirilmesi ve mülkiyet hakkına kamu gücü kullanılarak yapılan müdahalelerin kısa süreli olması sağlanarak, hakkın özünün zarar görmesinin önüne geçilebilmesidir.

“İmar programları plan kararlarının gerçekleştirilebilmesi için idarenin doğrudan doğruya bir eylem veya işlemde bulunmasının zorunlu olduğu hallerde plan kararlarının ne zaman ve nasıl gerçekleştirileceğine ilişkin somut bilgilere yer veren düzenlemeler olarak tanımlanabilir” (Muratoğlu, s. 222).

İmar programı hazırlanması için kanunen tanınmış bir süre sınırlaması getirilmesinden dolayı Belediye Kanunu’nun 30. maddesine göre; belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa; İçişleri Bakanlığı’nın bildirimi ve Danıştay kararı ile feshedilir. Meclisin imar programı yapmak görevini ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye uğratması halinde meclisin feshi gündeme gelebilir.

Belediye Kanunu m 57’ de belediye hizmetlerinde aksama üzerinde durulmuş ve sürecin şu şekilde işleyeceği belirtilmiştir: belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin tespiti halinde, örneğin imar programının hazırlanmamış olması ya da imar planının kamu zararına işlere alet edilmesi gibi durumlarda, İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından isteyecektir.

Aksama giderilemezse, İçişleri Bakanı söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına (İLBANK) bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine kesinti yapılarak gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

İmar Kanunu m 19/1’ de imar planlarına uygun parselasyon planlarının belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye encümeni; dışında ise il idare kurulunun onayından sonra yürürlüğe gireceği ifadesi yer alır. Parselasyon planı, uygulama imar planına uygun olarak imar parsellerinin oluşturulduğu, yine plan açıklama raporu, parselasyon paftaları ile tescile esas belgeleri içeren uygulama dosyası ile bir bütün olan plandır. Parselasyon planı hazırlamak da belediyenin imar yükümlülüğüdür.

İzahında bulunmaya çalıştığımız imar programı hazırlamanın haricinde imar planlarının diğer bir sonucu da pek tabi hazırlanmış olan plana uygun hareket edilmesi zorunluluğudur. Özel hukuk gerçek veya tüzel kişileri, imar sınırları içinde gireceği her türlü imar ve yapı faaliyetlerinde imar plan ve programlarına uygun davranmak, her türlü yapı için ilgili idareden izin almak ve izin ilkelerine uygun olarak yapıyı tamamlamak zorundadır. İmar planlarının bireyler üzerindeki etkileri, bir taraftan onları belli şekilde hareket etmekten alıkoymaya yönelmiş olduğu için olumsuz; diğer taraftan belli davranış ve eylemlerde bulunmaya yöneltici olduğu için olumlu bir nitelik taşımaktadır.

İmar planlarının ilan edilmesi gerçek ve özel hukuk tüzel kişileri için bazı haklar doğurur. Kişiler bu sürenin sonunda, taşınmazın bulunduğu yerin imar çapını belediyeden isteyebilir. İmar çapı idari davaya konu olabilecek bireysel idari işlemlerdendir. Çünkü imar çapı, yapılaşma koşullarını düzenlemekte ve sadece ilgisine verilmektedir. Bu sebeple imar durumunun öğrenilmesinden itibaren idari dava açma süresi içinde idare mahkemesinde iptal davası açılabilir. İmar durumunun iptal edilmesi halinde tazminat(tam yargı) davasının açılabilmesi için ortada imar durumunun alınamaması ya da eksik yapılaşma hakkı nedeniyle bir zarar doğmuş olması gerekmektedir (Kalabalık, s. 179).

Özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinin imar planına ya da onun değişikliğine itiraz etmeleri mümkündür. İtiraz süresi, planların gerekli yerlerde ilan edildiği tarihten itibaren 30 gündür. İtirazlar; askı süresinin doğduğu tarihten itibaren en geç otuz gün içinde ilgili idare karar merciine gönderilir ve en geç otuz gün içinde karara bağlanarak planlar kesinleşir (İK m 8/2, MPYY m 33/5). Bu bir aylık süre içinde yapılacak itiraz, İYUK m 11 kapsamında düzenlenen ihtiyari idari itiraz niteliğindedir (Özelçi & Altınok Çalışkan). Çünkü ilan süresi içinde itiraz edilmemiş olsa bile ilan süresinin son gününü izleyen 60 gün içinde ya da itiraz edilmişse ve reddedilmiş ya da zımni ret söz konusu ise o günü takiben 60 gün içinde dava açılabilir, bu sebepten askı süresi içindeki itiraz ihtiyari idari itiraz niteliğindedir.

Aynı şekilde planların yasal olarak denetimi de planlamanın bir sonucudur. İdarenin imar hukukundan kaynaklanan işlemleri kural olarak idari yargının denetimi altındadır. İmar kolluğu uygulamalarının yargısal denetiminin anayasal dayanağı AY 125. Maddesinde yer alan ‘İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır’ ifadesidir. Bu yargısal denetim idari işlemlerin hukuka uygunluğu ile sınırlıdır. Bu hukukilik denetimi ayrıca hukuka bağlı idare anlayışının sağlanması ve hukuk devleti ilkesinin etkin şekilde kurulması açısından vazgeçilmezdir. İlaveten imar planları hukukilik denetiminden geçerken, idari işlemlerin beş temel unsuru olan yetki, biçim, neden, konu ve amaç yönlerinden incelenmektedir (Özelçi & Altınok Çalışkan).

İmar planları düzenleyici idari işlem niteliğinde olduğundan, imar planlarının uygulanması sebebi ile menfaatlerinin ihlal edildiğini düşünenler, imar planlarının iptali için idari yargıda iptal davası açabilir. Kesinleşen imar planları veya parselasyon planlarına karşı kesinleşme tarihinden itibaren 5 yıl içinde dava açılabilir.

İmar planlarının iptali, değiştirilmesi ya da düzeltilmesini üst makamdan; üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan idari dava açma süresi içinde isteyebilir. Kanun metninde ifade edilen üst makamdan kasıt, hiyerarşik anlamda üst makamdır; yani işlemi tesis eden makamın hiyerarşik anlamda üst makamıdır. Bu nedenle vesayet makamına yapılan başvuruların dava açma süresine etkisi yoktur. Aynı şekilde başka

bir belediyeye ya da idareye yapılan başvurular da işlemeye başlamış olan dava süresini durdurmazlar (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 263).

Dava açma süresi İYUK m 7' ye göre imar planının ilanını izleyen günden itibaren 60 gündür. İmar planına karşı, İK m 8 kapsamında belediye meclisine ya da il genel meclisine itiraz edilmesi zorunlu değildir. Bu nedenle, itiraz edilmemişse ilan süresinin son gününü izleyen günden itibaren 60 gün; itiraz edilmişse itirazın açıkça veya zımnen reddedildiği günü izleyen günden itibaren dava açma süresi içinde (60 gün) dava açılabilir. Bu 60 günlük dava süresi geçtikten sonra dava açılmaz, dava süre aşımı nedeniyle reddedilir. Çünkü idari yargıda dava açma süresi kamu düzenine ilişkindir ve hak düşürücü niteliktedir.

viii. Belediyenin İmar Planını Değişikliği ve Bunun Hukuki Sonuçları

“İmar plan değişikliği; onaylı imar planı sınırları içinde arazi kullanılışlarının büyüklüğünde, konumunda, yoğunluğunda veya ulaşım sisteminde, imar planı ana kararlarını bozmayacak biçimde mevzi olarak farklılık getiren değişikliklerdir. İmar plan değişikliği denilince plan ana kararlarını, sürekliliğini, bütünlüğünü, teknik ve sosyal donatı dengesini bozmayacak nitelikte, bilimsel, nesnel ve teknik gerekçelere dayanan, kamu yararının zorunlu kılması halinde yapılan düzenlemeleri ifade etmektedir” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 191). İmar planında değişiklik yapılması istisna olarak kalmalıdır; ihtiyaçlar dolayısıyla başka bir çare kalmamasından dolayı zorunlu olarak başvuru bir çözüm yoludur.

İmar Kanunu uyarınca onaylanmış planlarda yapılacak değişiklikler imar planlarının yapımı ile aynı usullere tabidir. Yapılacak plan değişikliği ile plan bütünlüğünün bozulmaması ve planlar hiyerarşisi ilkesi çerçevesinde kendinden üst kademede olan plan kararlarına aykırılık teşkil etmemesi gerekmektedir.

İmar planında değişiklik yapılırken imar plan değişikliği ile imar plan revizyonu arasındaki farka dikkat etmek gerekir. İmar plan revizyonu, uygulamada olan imar planının ana kararlarını etkileyen dolayısıyla uygulamada olan plan kararlarının yeniden değişen şartlara göre gözden geçirilerek ele alınmasıdır.

“İmar planlarında yapılabilecek değişiklikler 4 ana grupta toplanabilir; sosyal ve teknik alt yapıya ilişkin değişiklikler, yoğunluğu etkileyen değişiklikler, yolların genişletilmesi, mevzuat çerçevesinde daraltılması ya da güzergâhının değiştirilmesi yönünde değişiklikler, bir alanın kullanımının değiştirilmesine yönelik imar planı değişiklikleridir” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 196).

İmar planlarının yapılmasında olduğu gibi değiştirilmesi açısından da Danıştay; şehircilik ilkeleri, planlama esasları ve kamu yararına uygunluğu açısından denetleme yapmaktadır; “...1/1000 ölçekli uygulama imar planında öngörülen değişikliğin kentsel estetik, sağlık, işlev ve konum açısından planlama ve şehircilik ilkelerine aykırı olduğu, kamu kullanımına ait park alanının plan tadilatıyla kamuya değil sadece bir birey ya da kurumun kullanımına sanki kamu yararı gözetiliyormuş gibi dönüştürülmesinin eşitlik ve adalet ilkelerine aykırı olduğu anlaşıldığından, dava konusu işlemlerde şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiş...”³³ tir.

“İlgililerin imar planı tadilatı istemlerinin, idarelerce çevredeki nüfus, yoğunluk, sosyal donatı dengesi ve kamu yararı yönünden irdelenmesi gerektiği; planlamanın genel ilkelerinin dikkate alınarak uyumsuzluk konusu taşınmaza ayrıldığı amaç için ihtiyaç bulunmadığı sonucuna varılması durumunda plan değişikliğine gidilmesi mümkün bulunmaktadır.

Bu durumda, idare mahkemesince, plan değişikliği isteminin reddine dair işlemin şehircilik ilkelerine, planlama esaslarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı yolunda yapılacak keşif ve bilirkişi incelemesi neticesine göre karar verilmesi

³³ Danıştay 6. Dairesi, E. 1998/4816 K. 1999/5158 T. 2.11.1999

gerekirken bu usule uyulmaksızın davanın reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.”³⁴. Danıştay tarafından verilmiş olan kararlar incelendiğinde şehircilik ilkeleri, kamu yararı ve planlama ilkelerinin her bir somut olay açısından sorgulandığı görülmektedir.

İmar plan değişikliklerinden bahsedildiğinde ıslah imar planlarından da bahsetmek lazımdır. Islah imar planı, 3290 sayılı Kanun ile Bazı Maddeleri Değiştirilen ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin Tanımlar ve Kısaltmalar başlığını taşıyan m 4/24’ te şu şekilde tanımlanmaktadır: düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla, hâlihazır haritalar üzerine yapılan ve yapılanma şartlarını da belirleyen imar planıdır.

2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6185 sayılı İmar Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun m 13/c maddesine göre ıslah imar planları belediye veya valiliklerce mümkün olduğu kadar fiili durum dikkate alınarak ve yapılanma şartları da belirlenerek yapılır veya belediye veya valiliklerce Yeminli Özel Teknik Bürolara yaptırılır. En geç 1 ay içinde belediye meclislerince kabul edilenler belediye meclislerince; büyükşehir yönetiminde ilçe belediye meclislerince kabul edilenler ilçe belediye meclislerince; il idare kurullarınca kabul edilenler valilikçe tasdik edilerek yürürlüğe girer. Bu planların tescili de 1 ay içinde ivedilik ve öncelikle yapılır. İmar planı olan yerlerde mevcut imar planları gerektiği takdirde ıslah imar planları şeklinde yeniden düzenlenir.

Islah imar planlarının amacı sağlıksız ve düzensiz yapılaşmayı mevcut durum dikkate alınarak ıslah etmek olduğundan başka bir amaçla ıslah imar planı yapılması ve kapsama alınması gereken yapılanmaların bulunduğu bölgelerle bütünleştirilmesi amacına dönük ıslah imar planı sınırlarının genişletilmesi ya da onaylı ıslah imar planında yapılan maddi bir hatanın ortaya çıkması durumunda bu hatanın giderilmesine

³⁴ Danıştay 6. Dairesi, E. 2009/14173, K. 2011/2660, T. 6.7.2011

yönelik değişiklik yapılması dışında mevcut imar planlarının ıslah imar plan tadilatı adı altında değişikliğe konu edilmesi mümkün değildir (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 198).

3. YETKİLİ MAKAMA GÖRE İMAR PLANLAMASI REJİMİ

İmar planlaması belediyelerin idari kolluk faaliyetidir. MPYY'nin amacı; fiziki, doğal, tarihi ve kültürel değerleri korumak ve geliştirmek, koruma ve kullanma dengesini sağlamak, ülke, bölge ve şehir düzeyinde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek, yaşam kalitesi yüksek, sağlıklı ve güvenli çevreler oluşturmak üzere hazırlanan, arazi kullanım ve yapılaşma kararları getiren mekânsal planların yapımına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Dolayısıyla mekânsal planlama ile görevlendirilmiş olan idareler, hazırlayacakları imar planlarını MPYY' ne uygun olarak hazırlamaları gerekmektedir.

Aynı yönetmeliğin 4. maddesinin 1. fıkrasının d) bendinde idare; büyükşehir belediyeleri; belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde belediyeleri; bu sınırlar dışında il özel idarelerini ve ilgili mevzuatları uyarınca plan yapma, yaptırma ve onaylama yetkisine sahip kurum ve kuruluşlarını ifade etmektedir. Tez konumuzu oluşturması hasebiyle büyükşehir olmayan belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde imar planlamasının hukuki rejimi sırayla incelenecektir.

i. Belediyelerde İmar Planlaması

Belediye, belde sakinlerinin yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı olan meclisi seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediyelerin karar organı olan meclislerin belki de en önemli işi imar planlarını onaylamaktır; çünkü imar planları dolayısıyla belde halkının yaşamını sürdürdüğü toprak parçası üzerinde geleceğe dönük mekânsal planlama aracılığı ile orada yaşayan halkın yaşam tarzını direkt etkileyen genel bir idari işlem yapılmaktadır. Mekânsal planlama ile uzun vadede elde edilmek

istenen kazanımlar ve hâlihazırdaki ihtiyaçlar tespit edilerek, eldeki imkânlarla geleceğe yönelik atılımlar planlanmaktadır.

Türkiye’ de 2023 Mayıs ayı itibariyle 51 adet büyükşehir olmayan il belediyesi, 403 ilçe belediyesi bulunmaktadır³⁵

Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde nazım ve uygulama imar planlaması yapmakla yükümlü olan idare belediyelerdir. Büyükşehir belediyesi olmayan belediyeler hem nazım imar planı hem de uygulama imar planı yapmaya yetkilidir. MPYY m 31/4’ e göre imar plan teklifleri ilçe belediyeleri ve il belediyelerinde imar ve şehircilik müdürlüklerince hazırlanır. Bundan hariç planın kapsadığı alanın maliki ya da yasal temsilcileri tarafından da teklif sunulabilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca büyükşehir belediyesi olan iller dışındaki illerde, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki alanda imar yetkisi il özel idaresine aittir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesinin c) fıkrasına göre; belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak belediye meclisinin görevidir. İmar planı yapan ya da değiştiren belediye meclisi, belediye idaresinin genel karar organıdır ve halkın seçimiyle hak kazanmış olan meclis üyelerinden oluşmaktadır.

Belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan yerler için yapılan plan teklifleri önce bayındırlık imar komisyonunda daha sonra belediye meclisinde görüşülür. Belediye meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla 10 gün içinde kendisine havale dilen işleri yapmak zorundadır. Komisyon kendisine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadığı takdirde; konu meclis başkanı

³⁵ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> 30.05.2023 00.31

tarafından doğrudan gündeme alınır. Toplantıya katılanların salt çoğunluğunun kabulü halinde komisyona havale edilmeksizin direkt meclis gündemine de alınabilir.

İlgili plan teklifleri, belediye meclisine sunulmadan önce bayındırlık ve imar komisyonunda incelenir, yapılan değerlendirme sırasında;

- Plan tekliflerinin; plan paftası, plan notları ve plan raporunu içerip içermediği incelenir.
- Plan tekliflerinin plan teklifi niteliğini haiz olması gerekir.
- Plan teklifinin plan yapma yeterliğine sahip bir plan müellifi tarafından yapılması gerekir. Yeterliliği bulunmayan müelliflerce yapılan plan iptal davasına konu edilebilir.

Belediye meclisi tarafından onaylanan plan teklifleri belediye başkanına sunulur. Mecliste alınan kararların belediye başkanına sunulduktan sonra kesinleşmesi ilgili süreç şu şekildedir:

- Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir.
- Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.
- Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.
- Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

İmar planları, özelliği gereği kendilerine dayalı daha pek çok idari işlemin kurulmasına sebep olan işlemlerden olduklarından ve kendilerine dayalı olarak tesis edilen işlemler sonucunda ilgililerine verilen yetkilerin kullanımının sadece hukuk

âleminde kalmayıp ve fiziki dünyaya da yansımaları bulunduğundan dolayı bu planların denetimi zorunludur (Güneş & Uzunay, s. 163). Dolayısıyla hem imar planları hem de plan ile ilgili karar alan belediye meclisleri denetime tabidir. Bu denetim belediye idari yapısı içinde gerçekleşirse iç denetim; belediyeden çıkarak bakanlık, yargı mercileri gibi makamlarca denetlenirse dış denetim olur.

İmar planları ile ilgili karar alan belediye meclisinin feshi mümkündür. Eğer; meclis kendisine kanun ile verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyede işleri olumsuz olarak etkilerse, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, bu şartlar altında İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay kararı ile feshedilebilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilir. Danıştay bu durumu en geç bir ay içinde karar bağlar (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 110).

ii. Büyükşehir Belediyelerinde İmar Planlaması

Şehirleşme sürecine bağlı olarak ortaya çıkan ve büyüyen kentlerin sorunlarını çözmek amacıyla geliştirilen yerel nitelikli büyük yönetim yapılarına büyükşehir belediyesi denilmektedir. Büyükşehir kavramı, bir ülke ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyal-ekonomik-turistik ilişkilerinin sağlandığı şehri olarak kabul görmektedir (Alıcı, s. 15).

Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Büyükşehir belediyeleri hizmet sınırı il sınırı olduğundan ve faaliyetlerini il sınırları içindeki her yerde yürütmekle görevli olduklarından, büyükşehir belediyelerinin mücavir alanı söz konusu olmaz.

Büyükşehir belediyesi adını taşıyan ilk yerel yönetim idareleri 1984 yılında kurulmuştur. Bu iller Ankara, İstanbul ve İzmir’dir. Nüfusu 750.000’ i aşan il belediyeleri büyükşehir belediyesi sıfatı kazanır. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin hiyerarşik üstü ya da üst makamı değildir. Bütün belediyeler kural olarak özerk olup kamu tüzel kişilikleri vardır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin tek başına yapamayacağı işleri diğer belediyelerle eşgüdümlü olarak yapılmasını koordine etmektedir.

İçişleri Bakanlığı verilerine göre güncel olarak 30 büyükşehir belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır³⁶

Büyükşehir belediye teşkilatı bulunmayan illerden farklı olarak büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerde aynı yerde hizmetler yürüten iki farklı belediye bulunmaktadır. Bunlar büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleridir. Belediyelere ait görev ve yetkiler büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüş olup, her belediye kendi yetki alanında kendi görevlerini yerine getirir.

Belediyelere ait bir hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilebilmesi için bu konuda açık bir kanuni düzenlemenin mevcut olması gerekir. Böyle bir düzenlemenin mevcut olmadığı tüm hallerde ilgili hizmet büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilecektir. “Bu durumun doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyeleri özel, ilçe belediyeleri ise genel görevli belediyelerdir” (Muratoğlu, s. 120).

Büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’na göre imarla ilgili görevleri (m. 7) şu şekildedir;

³⁶ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> 30.05.2023 00.56

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak, büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5000 ve 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, bakım, yapım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda verilen görevleri yerine getirmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

Büyükşehir Belediyesi Kanunun belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon başlıklı 27. maddesinde, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu bildirilmektedir.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan yerler için olan planların teklifleri imar daire başkanlıklarınca yapılır. Daha sonrasında teklif halindeki planlar önce imar

komisyonlarında sonrasında büyükşehir belediye meclisinde görüşülecektir. Önceki başlıkta belirtildiği üzere komisyon 10 gün içinde havale edilen teklif üzerindeki işlerini sonuçlandırır. Komisyon bu süre içinde raporunu meclise sunmazsa, direkt meclis başkanlığı tarafından meclis gündemine alınabilir. Meclis planlar üzerinde incelemeleri sonunda varsa önerilerini bildirir.

Belediye meclisinde onaylanan imar planları belediye başkanına gönderilir.

Aynı kanunun 14. Maddesinde büyükşehir belediye meclis kararlarının kesinleşmesi usulünü şu şekilde göstermektedir;

- Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir.
- Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.
- Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.
- Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.
- Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.

Büyükşehir belediye başkanının hukuka aykırı olduğunu düşündüğü büyükşehir belediye meclisinin kararını tekrar incelenmek üzere meclise geri gönderdiği, meclisin kararda ısrar etmesi halinde idari yargıda dava açabileceği Büyükşehir Belediye Kanunu m 14 tarafından büyükşehir belediye başkanına tanınmış bir hak ve görevdir.

Büyükşehir belediyelerinde uygulama imar planı yapma yetkisi Büyükşehir Belediye Kanunu m 7/1-b uyarınca ilçe belediye meclislerine verilmiştir. Ancak büyükşehir içerisindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama planı ve parselasyon planını yapmak veya yaptırmak büyükşehir belediye meclisine verilmiştir.

İlgili kanun madde metinlerinden anlaşılan özetle şudur: İlçe belediyesi tarafından yapılan uygulama imar planı, değişikliği ve ıslahı İK ve MPYY' de gösterilen usul ve kurallar çerçevesinde hazırlanacaktır. Hazırlanmış olan imar planı ya da imar plan değişikliği kararı askıya çıkmadan önce büyükşehir belediye meclisince denetime tabi olacaktır. Büyükşehir belediye meclisi kararının bu konudaki kararını büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı olduğu kanaatinde ise bu kararı idari yargıya götürebilme hakkı bulunmaktadır. Burada şu noktaya dikkat çekmemiz gerekmektedir; uygulama imar planı, değişikliği ya da ıslahı henüz kesinleşmemiştir, halen denetim süreci içindedir; dolayısıyla kesinleşmediği için askı aşamasına geçilmemiştir.

Bu konuyla ilgili olarak İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı'nın hukuka aykırı olduğunu düşündüğü büyükşehir belediye meclis kararını idari yargıya götürdüğü iki farklı kararı İstanbul BİM' si tarafından incelenmiş ve şu şekilde karar vermiştir:

İlk uyuşmazlık konusu dava Başakşehir ve Tuzla ilçelerinde yer alan bazı parsellerin üzerinde uygulama imar plan değişikliği ile kullanım şeklinin "park alanı" olarak ayrılmasına yönelik 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliğine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 18/10/2019 tarih ve 703 sayılı kararının ısrar kararı olarak aynen kabulüne dair İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16/01/2020 tarih ve 5 sayılı kararının verildiği, bunun üzerine de İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından plan değişikliklerinin

hukuka ve kamu yararına aykırı olduğu ve bu sebeple iptal edilmesi gerektiği gerekçesi ile ilk derece idare mahkemesine başvurulmuştur. Uyuşmazlığı inceleyen İstanbul 3. İdare Mahkemesi “*bu kararın mahiyetinin nazım ve uygulama imar planı değişikliğine ilişkin olduğu, bu kapsamda yapılabilecek imar planı değişikliklerinin "imar düzenlemelerine yönelik özel nitelikteki kanun" olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin b fıkrası ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Planların ilanı, itirazlar ve kesinleşmesi" başlıklı 33. maddesinde öngörüldüğü biçimde askıya çıkarılması suretiyle kesinleştirilmesi gerektiği, ancak söz konusu plan değişikliği ile plan paftalarının yetkili birimce henüz ilan edilmediği, dolayısıyla idari davaya konu olabilecek ortada kesin ve davacı yönünden uygulanabilir nitelikte nazım ve uygulama imar planı değişikliğinin bulunmadığı, bu durumda, dava konusu işlemin idari davaya konu kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde bulunmadığından uyuşmazlığın esasının incelenmesine olanak bulunmadığı*” gerekçesiyle iptal talebini reddetmiştir. İstinafa taşınan karar hakkında İstanbul 4. BİM’ in verdiği karar ise şu şekildedir: “*İstinaf dilekçesinde ileri sürülen iddialar, dayandığı hukuki ve kanuni gerekçeleri Dairemizce de uygun bulunan İstanbul 3. İdare Mahkemesi'nin 24/03/2021 tarih ve E:2020/164, K:2021/534 sayılı kararının kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından, istinaf başvurularının reddine*”³⁷ karar verilmiştir.

Diğer kararda ise uyuşmazlık konusu dava Esenler, Eyüp Sultan, Başakşehir, Beşiktaş ilçelerinde bulunan bazı parsellerin park alanı olarak değişikliğinin yapılmasına dair 1/5000 ölçekli nazım imar planı ve 1/1000 ölçekli uygulama imar planı değişiklikleri hakkındaki İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 17.10.2019 tarih ve 702 sayılı kararına ısrar edilmesine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16.01.2020 tarih ve 6 sayılı kararının iptali istemiyle İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından açılan davayı inceleyen İstanbul 3. İdare Mahkemesi yukarıda verdiğimiz kararla aynı yönde hüküm kurmuş ve gerekçe olarak da “*uyuşmazlığa konu taşınmazların "park alanı" olarak ayrılmasına yönelik 1/5000 ölçekli Nazım İmar Planı ve 1/1000 ölçekli Uygulama İmar Planı değişikliğine ilişkin İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 17/10/2019 tarih ve 702 sayılı kararının İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin 16/01/2020 tarih ve 6 sayılı ısrar kararı olarak aynen kabulüne*

³⁷ İstanbul 4. BİM, E. 2021/838, K. 2021/1288, T. 04.11.2021

karar verildiği, bu kararın mahiyetinin nazım ve uygulama imar planı değişikliğine ilişkin olduğu ancak, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesinin b fıkrası ile Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Planların ilanı, itirazlar ve kesinleşmesi" başlıklı 33. Maddesinde öngörüldüğü biçimde ilan edilmediği, dolayısıyla ortada kesin ve uygulanabilir nitelikte nazım ve uygulama imar planı değişikliği bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda, dava konusu işlemin idari davaya konu kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem niteliğinde bulunmadığı sonucuna varılmıştır.” denilmektedir. İstinafa taşınan karar, İstanbul 4. BİM tarafından incelenmiş ve mahkeme tarafından “İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin 16.01.2020 tarih ve 6 sayılı kararının ilan edilip edilmediği sorularak, ilan askı tutanaklarının gönderilmesinin istenilmesine, Dava konusu plan değişikliklerinin İstanbul Büyükşehir Belediyesinin internet sayfasında ilan edilip edilmediği sorularak, ilgili bilgi ve belgelerin gönderilmesinin istenilmesine, Dava konusu plan değişikliklerinin bir kopyasının Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemi Altyapısı üzerinden arşivlenmek üzere Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na gönderilip gönderilmediği sorularak, ilgili bilgi ve belgelerin gönderilmesinin istenilmesine, Dava konusu plan değişikliklerinin plan paftalarına islenip islenmediği sorularak, ilgili bilgi ve belgelerin gönderilmesinin istenilmesine,” karar verildiği, davalı idarece ara karara ilişkin olarak gönderilen bilgi ve belgelerin incelenmesinden dava konusu plan değişikliklerinin mevzuata uygun olarak ilan edilmediği anlaşıldığından davacı iddialarına itibar edilmemiştir. İstinaf dilekçelerinde ileri sürülen iddialar, dayandığı hukuki ve kanuni gerekçeleri Dairemizce de uygun bulunan İstanbul 3. İdare Mahkemesi'nin 12/03/2021 tarih ve E:2020/165, K:2021/483 sayılı kararının kaldırılmasını gerektirecek nitelikte bulunmadığından, istinaf talebinin reddine”³⁸ karar verilmiştir.

İlçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarının icrailik kazanması hem uygulama bütünlüğünün sağlanması bakımından hem de hukuki olarak büyükşehir belediye meclisinin onayına bağlıdır.

Fakat sunulan iki BİM kararında da, büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir belediye meclis kararını idari yargıya götürebilme hakkı dikkate alınmamış, olayın esası

³⁸ İstanbul 4. BİM, E. 2021/783, K. 2021/1183, T. 14.10.2021

açısından herhangi bir inceleme yapılmaksızın, usulen inceleme yapılmıştır. Bu incelemelerde İK ve MPYY’ de yer alan imar planlarına itiraz hakkının, plan veya değişikliklerinin belediye meclis kararınca onaylanıp daha sonra askıya çıkarıldığı bir ay/30 günlük süre içinde yapılması gerektiği işaret edilmiştir. Burada ilgililere tanınmış genel bir itiraz hakkı bulunmaktadır. Bu hak büyükşehir belediye başkanına tanınan belediye meclis kararını idari yargıya götürebilme hakkından tamamen bağımsız bir itiraz hakkıdır. Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin hazırlayacakları uygulama imar planı, değişikliği ya da ıslah imar planı kararları üzerinde bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki koordinasyon ve denetim yetkisinden kaynaklanmaktadır.

Yerel mahkeme ve BİM, kanun tarafından bu yetkiyi yok sayarak, büyükşehir belediye başkanını herhangi bir ilgiliymişçesine askı süresi içinde itiraz hakkını kullanması gerektiğine karar vermişlerdir. Büyükşehir belediye başkanının idari yargıya başvuru sebebi ilgili imar plan değişikliklerinin imar planlarının hazırlanması usulüne aykırı olması ve siyasi saiklerin güdülerek bu yönde bir karar alındığına itirazı olmasına rağmen itirazı şekil şartlarını sağlamadığı gerekçesiyle reddedilmiştir.

Mademki büyükşehir belediye başkanının imar planları ve değişiklikleri askıya çıkmadan itiraz hakkı bulunmamaktadır, Büyükşehir Belediye Kanunu m 14’ te büyükşehir belediye başkanına tanınmış olan idari yargıya başvurabilme yetkisinin anlamı ve amacı nedir? İlçe belediyelerince hazırlanmış uygulama imar plan kararı, değişikliği ve ıslahı büyükşehir belediye meclisinden karar çıkmadan askıya götürülemeyeceğine göre ve büyükşehir belediye başkanının ısrar edilen hukuka aykırı olduğunu düşündüğü meclis kararını idari yargıya başvurarak itiraz etme hakkı bulunduğuna göre; BİM’ since verilen askıya çıkmadan yapılan itirazlar hukuki dayanaktan yoksundur kararının amacı ve anlamı nedir?

Bu noktada akla gelen cevaplar ya burada bir hukuk boşluğunun oluştuğu, bu sebeple de konunun kanun koyucu tarafından itiraz ve denetim konularının daha anlaşılır bir dille yeniden ele alınması gerektiğidir yahut yargı mercilerinin maalesef

kanunda büyükşehir belediye başkanına verilen yetkinin bilerek ve isteyerek belli siyasi saiklerle göz ardı edildiği ve hukuka ve kamu yararına aykırı bir karar tesis edildiğidir.

Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi başlıklı Büyükşehir Belediye Kanunu ilgili 11. maddesine göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç 15 gün içinde belediyeye teslim edilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Yukarıda verdiğimiz kararlarda imar plan değişiklikleri hakkında gereken bilgi, belge ve dokümanların toplanılmadan, imar plan değişikliğini kanıtlayacak herhangi bir sebebin ortaya konulmadan plan değişikliği kararının alındığı anlaşılmaktadır. Bu sebepten büyükşehir belediye başkanının idari yargıya başvurma hakkı geçerli bir nedene dayanmaktadır.

İmar Kanunu büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine sadece uygulama imar planı yapabilme yetkisi vermiştir. İlçe belediyesi, kendini büyükşehir belediyesi yerine koyarak nazım imar planlaması yapamaz. Nazım imar planı, uygulama imar planının hiyerarşik üstüdür; uygulama imar planı ile nazım imar planına aykırı imar düzenlemeleri yapılmaz.

“İmar planları açısından doğan yetki sorunları genel olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkmaktadır. Söz konusu yetki uyuşmazlıkları, uygulama imar planını hazırlayan belediyelerin nazım imar planında bulunmayan düzenlemeleri uygulama imar planında yapmaları veya tersine nazım imar planı hazırlayan büyükşehir belediyelerinin hazırladıkları nazım planını, uygulama imar planıymışçasına ayrıntılı düzenlemelerle donatmaları veya hazırladıkları nazım imar planıyla mevcut uygulama imar planında değişiklik yapmaları şeklinde görülmektedir. Diğer bir şekli de yetkili olmadıkları ölçekte imar planları hazırlayarak ortaya çıkartılmaktadır. Buna örnek olarak Danıştay’ın bir kararında *Nazım imar planını*

yapmakla yükümlü olan davalı büyükşehir belediyesince yapılan dava konusu plana parselasyon işleminin sonucunu yaratacak nitelikte plan notu hükümleri görülmesi hukuka aykırıdır”³⁹ denilmektedir (Özkaya Özlüer).

ÇŞİDB’ndan, ilçe belediyelerinden kendi mülkiyetlerindeki yerlerle ilgili nazım imar planında değişiklik yapılması ile ilgili birçok talep geldiği, plan değişikliklerinin büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanarak onaylanmasının istendiği belirtilerek, ilçe belediyelerinin kendi mülkiyetindeki taşınmazlarla ilgili talep ettiği nazım imar planı değişikliklerinin ilçe belediyesi bünyesinde çalışan ve/veya danışmanlık hizmeti aldıkları müellifler tarafından hazırlanarak büyükşehir belediyesine onaylanmak üzere sunulup sunulmayacağı hakkında görüş talep edilmiştir⁴⁰.

Mekânsal planlar, plan hiyerarşisi uygun olarak hazırlanır, her bir plan, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademede yer alan plan kararlarına uygun olmak, plan raporu ile bir bütün oluşturmak ve kendisinden alt kademede yer alan planları yönlendirmek durumundadır. İlçe belediyeleri 1/1000 ölçekli uygulama imar planları ve bu planlarda yapılacak imar plan değişikliklerinden sorumludur. 1/5000 ya da 1/25.000 ölçekte hazırlanabilen nazım imar planlarının yapılmasında ya da değiştirilmesinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak, büyükşehirlerin kendi projesi olan konular dışındaki diğer plan değişikliği konularında, ilçe belediyelerinin uygulama imar planının uygulanması sırasında onaylı nazım imar planından kaynaklanan sorunlar oluşması halinde, bu yönde değişiklik teklifi büyükşehir belediye meclisine gönderilebilir.

Danıştay, alt ölçekli planla üst ölçekli plan arasında var olan uyumsuzlukların, alt ölçekli planın üst ölçekli plana uygun hale getirilerek giderilmesi gerektiğini; aksi halde, üst ölçekli planın alt ölçekli plan esas alınarak şekillendirilmesinin, nazım imar planının objektif niteliğine aykırı olacağını, dolayısıyla zorunlu haller dışında nazım

³⁹ Danıştay 6. Dairesi, E. 1999/2248, K. 2000/4203, T. 22.06.2000

⁴⁰ İlgili görüş için, S. 7118846/622.02/4194371, T. 28.07.2022

imar planında revizyon ya da değişiklik tekliflerinin alt ölçekli plana uygunluk sağlanması amacıyla ele alınmasının uygun olmadığı kanaatindedir⁴¹

Bakanlık Danıştay'ın kararı ile aynı yönde görüş bildirmiştir. İlçe belediyelerinin nazım imar planları üzerinde bir görev ve yetkisinden söz edilemeyeceğini; ilçe belediyesi tarafından büyükşehir belediye meclisine gönderilen nazım imar plan değişiklik ve revizyon tekliflerinin, büyükşehir belediyesinin kendi süreç yönetimi ve plan tekniği kapsamında ele alarak gerekli gördüğü iş ve eylemleri yerine getirmek suretiyle yapım ve onay sürecini yönetmesi gerektiği değerlendirilmesinde bulunmuştur.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları kendisi gidermeye yetkilidir.

Kanun koyucu Büyükşehir Belediyesi Kanunu m 14/7 uyarınca büyükşehir belediyesinin bu yetkiyi kötüye kullanmasının önüne geçilebilmesi için iki ayrı güvence getirilmiştir; bunlardan birincisi konunun üç ay içinde belediye meclisinde görüşüleceği, aksi takdirde kararın kesinleşeceği; ikincisi ise büyükşehir belediye meclisleri tarafından konuya ilişkin alınabilecek kararın onama ya da düzelterek onama seçenekleriyle sınırlandırılmış olmasıdır (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 379).

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi İK'nın ruhsatsız ve ruhsata aykırı inşaatına başlanan yapılar hakkında uygulanacak olan 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma

⁴¹ Danıştay 6. Dairesi, E. 2008/6920, K. 2010/4743, T. 14.05.2010

hakkına haizdir. Ancak 42'nci maddede yer alan idari müeyyideler kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.

Büyükşehir belediyesi 5216 sayılı kanuna göre ruhsatsız ve eklerinde aykırı yapılar için yıkım kararı almak büyükşehir belediye meclisinin görevleri arasında değildir. Yıkım kararı alınması ve uygulanmasını ilçe belediyelerinin görev ve yetkisindedir.

Büyükşehir belediyesine, ilçe belediyesinin imar yetkisinin kullanımını izleme ve denetleme yükümlülüğü getirilmiştir. Daha önce de zikredildiği üzere büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri arasında koordinasyon makamıdır. Büyükşehir belediyesine kanun tarafından ilçe belediyesinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmesi yetki ve sorumluluğun paralelliği ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Sancakdar, Önüt, & Altınok Çalışkan).

Burada büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerindeki denetiminin niteliği bahsine ayrı bir parantez açmak gereklidir. Söz konusu belediye de büyükşehir belediyesi de iki ayrı yerinden yönetim idaresidir. Bu iki belediyenin görev tanımları ayrıdır; biri diğeriyle astlık-üstlük ilişkisi içinde değildirler, tek ortak noktaları ortaklaşa yapmaları gereken görevlerinde işbirliğini sağlamaktır. Dolayısıyla bu noktada ne idari bir vesayetten ne de hiyerarşik bir denetimden bahsedilebilir. Doktrinde bir kısım yazarlar burada iki ayrı yerinden yönetim kuruluşu arasında kanunen yüklenmiş bir denetleme yetkisinin genel idari vesayet denetimine benzerliği üzerinden tam anlamıyla vesayet denetimi olmadığı; ancak yerel bir vesayet denetimi niteliği taşıdığı kanaatindedirler (İlgezdi, Sönmez, & Güçlü, s. 380). Diğer bir yazara göre ise İK m 11' deki denetim yetkisini merkezi yönetimin büyükşehir belediyesine yetki devriyle, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki bütçe ve imar denetimleri sebebiyle genişletilmiş idari vesayet, yani yerel idari vesayet olarak kabul etmektedirler (Başkaya).

Yerel idari vesayetin tanımı şu şekildedir; iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde, büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev'i şahsına münhasır bir denetim yetkisidir (Alıcı, 2013).

Burada şahsımızca ve Sancakdar tarafından da bu şekilde düşünüldüğü üzere kanun tarafından yüklenmiş olan idari bir denetim yetkisi bulunmaktadır (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 112). İdare hukukunda vesayetin tanımı ve şartları bellidir. Dolayısıyla bu durum vesayetten özerk, kendine has yönleri olan bir idari denetimdir.

Anayasa Mahkemesi'nin bu konuya bakış açısı ise şu şekildedir: 5216 sayılı Kanunun, büyükşehir belediyesine, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi vererek değiştirme yetkisi veren hükmünün ele alındığı kararda;

“İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir... Büyükşehir'in imar düzeninin bir bütün içinde ele alınması, bunu sağlamaya yönelik denetimin de üyeleri ilçe ve il belediye meclis üyelerinden oluşan büyükşehir belediye meclisi üyeleri tarafından yapılması Anayasa'nın 127. Maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesi⁴² kapsamında değerlendirilmiştir... Büyükşehir belediyelerinin kurulmasındaki Anayasal amaç gözetildiğinde, uygulama imar planlarını nazım imar planına uygun olarak değiştirme veya aynen uygulama biçimde büyükşehir belediyesine verilen bu yetki ilçe ve alt kademe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmez.”⁴³ Sonucuna varmış ve iptal isteminin reddine karar vermiştir (Tansuğ).

⁴² İlgili tümce 'Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.'

⁴³ Anayasa Mahkemesi, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007

İmar Kanunu m 4 uyarınca özel kanunlarda imar planlaması bakımından hükümler getirilmişse genel kanun olan İmar Kanunu değil, özel kanun ile ilgili kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu istisnai durumlara verilecek başlıca örnekler şunlardır:

- **3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesi tarafından ÇŞİDB'nin yetkilendirildiği durumlar:** Bakanlık gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ve enerji tesisleriyle ilgili alt yapı, üst yapı ve iletim hatlarına ilişkin imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afetler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken planların ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re'sen onaylamaya yetkilidir. Öğretiden bir görüşe göre bu durum, merkezi idarenin giderek yerel idarenin yetkilerini ele almaya çalışmasıdır ve bu haliyle de Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık teşkil etmektedir (Sancakdar, Önüt, & Altınok Çalışkan).

Belediye hudutları ve mücavir alanlar içerisinde bulunan ve özelleştirme programına alınmış kuruluşlara ait arsa ve arazilerin, ilgili kuruluşlardan gerekli görüş, alınarak çevre imar bütünlüğünü bozmayacak imar tadilatları ve mevzi imar planlarının ve buna uygun imar durumlarının Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca hazırlanarak Özelleştirme Yüksek Kurulunca onaylanmak suretiyle yürürlüğe girer ve ilgili Belediyeler bu arsa ve arazilerin imar fonksiyonlarını 5 yıl değiştiremezler. İlgili belediyeler görüşlerini on beş gün içinde bildirir. Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde, Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat

verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapar ve onaylar.

- **Kıyı Kanunu bakımından:** 3621 sayılı Kıyı Kanunun ilgili 6. maddesi ve Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin 12. maddesi uyarınca; kıyılarda 1/1000 ölçekli uygulama imar planı yapıp onaylanmadan uygulama ve yapılanmaya geçilemez. “Kıyılarda planlama ve yapılaşmaya ilişkin başlıca ilkeler; özel mülkiyete tabi olmama ilkesi, eşitlik ve serbestlik ilkesi, kamu yararının önceliği ilkesi, kirliliğin önlenmesi ve doğal yapının korunması ilkesi, kullanma-koruma ilkesi, planlamaya bağlılık ilkesi ve yapılaşmama ilkesidir” (Sancakdar, İmar Hukuku Genel Esasları, s. 133).
- **Turizmi Teşvik Kanunu bakımından:** İlgili kanunun 3. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı kararı ile ilan edilen turizm bölge, alan ve merkezlerinde Kültür ve Turizm Bakanlığı; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki planları yapmaya, yaptırmaya, re' sen onaylamaya ve tadil etmeye yetkilidir.
- **Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu Bakımından Yetki:** Koruma amaçlı imar planı ilgili kanunun m 3/a,8 da tanımlanmıştır. “Konusu sit alanları ve etkileşim-geçiş sahaları olan koruma amaçlı imar planlarının amacı koruma altına alınan bölgede bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunması için gereken kuralları koymaktır” (Seyhan). Bir alanın sit alanı olarak ilanı bu alandaki imar planı uygulamalarını durdurur. Belediye, valilik ya da ilgili kurum 3 yıl içinde koruma amaçlı imar planını hazırlayıp Koruma Bölge Kuruluna sunmak zorundadır. Koruma amaçlı imar planı yapılanaya kadar Koruma Bölge Kurulu tarafından 3 ay içinde geçiş süreci şartları belirlenir. Koruma kurulunun geçiş süreci düzenlemesi hiçbir idari makamın onayına tabi değildir. Geçiş süreci tamamlandıktan sonra, örneğin ÇŞİDB’nin hazırladığı koruma amaçlı imar planı Koruma Bölge Kurulu tarafından 6 ay içinde incelenir ve sonuçlandırılır.

İdarenin koruma kurulu kararlarıyla bağılılığı hakkında emsal bir Danıştay kararı şöyledir: “2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 57.maddesinin 2.fikrasında kamu kurum ve kuruluşları (belediyeler dahil) ile gerçek ve tüzel kişilerin koruma kurullarının kararlarına uymak zorunda oldukları kurala bağlanmıştır.

Uyuşmazlık konusu plan değişikliği cami koruma alanı içinde kalan taşınmazın B-4 olan yapı nizamının B-2 olarak düzenlenmesini öngören koruma kurulu kararı uyarınca yapıldığına ve dayanağını oluşturan koruma kurulu kararının iptali istemiyle de herhangi bir dava açılmadığına göre bu karar uyarınca yapılan imar planı değişikliğinde mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Dava konusu planın iptali yolundaki mahkeme kararında bu nedenle isabet görülmemiştir.”⁴⁴

- **Boğaziçi İmar Kanunu’na göre:** Adı geçen kanunun 1. maddesine göre bu kanunun amacı; İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemektir. Boğaziçi alanı, kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları 22.07.1983 onay tarihli nazım imar planında gösterilen alandır.

İlgili kanunun 6. maddesine göre; Boğaziçi alanında yerleşme ve yapılaşmanın planlanması, koordinasyonu, imar uygulamalarının yapılması ve denetlenmesi için Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü kurulmuştur. Kanun tarafından bu kurumların görevleri madde 7-8-9’ da gösterilmiştir.

⁴⁴ Danıştay 6. Dairesi, E. 1996/3616, K. 1997/2366, T. 20.5.1997

Aynı kanun madde 10 imar planlarının yapım sürecini açıklamaktadır. "Gerigörünüm" bölgesinde Taban Alan Kat Sayısı (T.A.K.S.) azami % 15 ve 4 katı (H = 12.50 m. irtifai), "Etkilenme" bölgesinde ise gene Taban Alanı Kat Sayısı (T.A.K.S.) % 15 ve 5 katı (H = 15.50 m. irtifai) geçmemek şartı ile konut yapılabilir. Daha önce belediyeye bedelsiz olarak terk edilmiş veya edilecek olan alanlar bu hesaba dâhil edilir. Hesabat brüt alan üzerinden yapılır 1/1/1982 den sonra alınmış "Yüksek Anıtlar Kurulunun" kararları ile 22/7/1983 onay tarihli planda kazanılmış haklar saklıdır.

Ancak, kat alanı ve irtifa ne olursa olsun İmar Kanunu'nun ilgili maddelerine göre yapı sahipleri ruhsat ve iskân alma mecburiyetinde olup, bu işlemler yalnızca ilgili İlçe Belediye Başkanlıklarınca avan ve tatbikat projelerine göre verilir.

Gerekli görüldüğü takdirde "Boğaziçi Alanı" için yapılan planların revize edilmesi "gerigörünüm" ve "etkilenme" bölgelerinde 3030 sayılı Kanuna göre, "sahil şeridi" ve "öngörünüm" bölgelerinde İstanbul Büyükşehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra "Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu" onayı ile yürürlüğe girer.

İlgili kamu kurum ve kuruluşları ile meslek kuruluşları, Büyükşehir Belediye Başkanlığında bir ay süre ile ilan edilen "Sahil Şeridi" ve "Öngörünüm" bölgeleri ile ilgili planlara itiraz edebilir. Ancak, itirazlar yürürlüğü durdurmaz. Belediye Başkanlığı planı itirazları ile inceler ve görüşünü de ekleyerek Belediye Meclisine sunar. Belediye Meclisi durumu bir ay içinde inceleyerek karara varır. Netice, Büyük Şehir Belediye Başkanının ve Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulunun onayı ile kesinleşir.

Danıştay'ın incelediği somut olayda:

“2960 sayılı Kanuna göre gerekli görüldüğü takdirde Boğaziçi Alanı için yapılan planların revize edilmesi, "gerigörünüm" ve "etkilenme"

bölgelerinde plan yapma yetkisinin nazım imar planı açısından İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına, uygulama imar planı açısından ise ilgili ilçe belediye başkanlıklarına, "sahil şeridi" ve "öngörünüm" bölgelerinde ise İstanbul Büyük Şehir Belediyesince hazırlanarak Belediye Meclisinin kararı ve Belediye Başkanının onayından sonra Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu onayı ile yürürlüğe gireceği anlaşılmaktadır.

644 sayılı KHK ve 2863 sayılı Kanunun Ek-4. maddesi ile de, tarihi ve doğal sit alanları gibi ilgili mevzuat hükmünde sayılan korunması gerekli önemli alanlar için, bu alanların koruma amacının merkezi yönetim tarafından sağlanması gözetilerek, bu amaçla kurulan Tabiat Varlıkları Koruma Genel Müdürlüğüne, her tür ve ölçekteki imar planlarını yapmak, yaptırmak, değiştirmek, onaylamak, uygulamak veya uygulanmasını sağlamak yetki ve görevinin verildiği görülmektedir.

Bakılan davada, Boğaziçi Doğal ve Tarihi Sit Alanı Şehir Merkezine Bağlı Etkilenme Bölgesi sınırları içerisinde niteliği gereği korunan ve yapılaşma şartları Yasa ile sınırlanan uyumsuzluk konusu taşınmazların işlem tarihinde yürürlükte olan 644 sayılı KHK'nın 13/A maddesinin ç bendinde ifade edilen doğal ve tarihi sit alanında yer aldığı gözetildiğinde, bu kapsamdaki taşınmazlar yönünden planlama yetkisinin anılan alanları koruma amacıyla kurulmuş olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Kuruluna ait olduğu açıktır.

Uyumsuzlukta, 1/1000 ölçekli koruma amaçlı uygulama imar planı değişikliği, Beşiktaş Belediye Meclisinin ... tarih ve ... sayılı kararı ile kabul edilmiş, Kültür ve Turizm Bakanlığı İstanbul III Numaralı Kültür Varlıklarını Koruma Bölge Kurulunun ... tarih ve ...sayılı kararı ile düzeltilerek uygun bulunmuş, ... tarih ve ...sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı İstanbul 4 Numaralı Tabiat Varlıklarını Koruma Bölge Komisyonu kararı ile de imar planı değişikliği teklifinde sit alanı açısından sakınca bulunmadığı yönünde görüş bildirilmiştir.

Bu itibarla, dava konusu edilen işlemin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından onaylanması gerekirken, yetkili olmayan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin

uyuşmazlığa konu ... tarih ve ...sayılı kararı ile onaylandığı anlaşıldığından, tesis edilen dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır.”⁴⁵ Kararında kanunun büyükşehir ve ilçe belediyelerine verdiği imar plan yapma yetkisinin istisnasını oluşturan bir durumun oluştuğu, bu sebepten ÇŞİDB Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü tarafından onaylanmadığı için yapılan idari işlemin hukuka aykırılığına karar vermiştir.

- **388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK Bakımından Yetki:** Kısaca GAP Projesi olarak geçen bu bölgesel kalkınma projesi ile ilgili bilgileri özet olarak kalkınma planları kısmında vermiştik. İmar planlamasına ilişkin olarak ise nazım ve uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak görevi Güneydoğu Anadolu Projesi Kalkınma İdaresi Teşkilatı’na verilmiştir. GAP idaresince hazırlanmış plan ve proje kapsamında kalan alanlarda imar planı ve değişiklikleri yetkileri, GAP bölgesindeki belediyelerden alınarak GAP idaresine devredilmiştir.
- **Güvenlik Güçlerine Ait Harekât, Eğitim ve Savunma Amaçlı Yapıların Durumu:** Türk Silahlı Kuvvetlerine, Sahil Güvenlik Komutanlığına, Jandarma Genel Komutanlığına ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait harekât, eğitim ve savunma amaçlı yapılar için bu Kanun hükümlerinden hangisinin ne şekilde uygulanacağı Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir(İmar Kanunu m 4/2).

iii. İmar Planlamasında Belediyeler ve Merkezi İdare Arasında Görülen Yetki Uyuşmazlıkları ya da Kollukların Yarışması

İmar planlama yetkisinin idari bir kolluk yetkisi olduğundan önceki başlıklarda bahsedilmişti. İdari kolluk yetkisi gerçek ve tüzel kişilerin yürüttükleri faaliyetlerin maddi kamu düzenini korumak amacıyla ve bir kanun aracılığıyla, idare tarafından

⁴⁵ Danıştay 6. Dairesi, E. 2020/3387, K. 2021/4, T. 18.01.2021

düzenlenmesidir. İdari kolluğun amacı kısaca kamu düzenini sağlamak; toplumun barış ve güven içinde gelişmesini ve yaşamını devam etmesini olanak tanımaktır.

İdare hukukumuz imar planlaması yetkisini ilke olarak bilhassa yerel yönetimlere tanımıştır. Kanun koyucu bazı hallerde merkezi idare kurumlarına da imar planlaması yetkisi tanımaktadır. Çeşitli bakanlıkların kendi sorumluluk alanlarında daha hızlı ve etkin hizmet sunabilmesi için imar planlama yetkisi bulunmaktadır, örneğin Çevre Şehircilik ve İklim Bakanlığına, Kültür ve Turizm Bakanlığına, Sanayii ve Teknoloji Bakanlığı'na bu tarz yetkiler kanunen tanınmıştır. Belediyeler, il özel idareleri ve köy muhtarlıkları mahalli idare kolluğu iken, bakanlıklar da merkezi idare kolluklarıdır. Bu şartlar altında hem yerel idare hem de merkezi idare imar planlama kolluk yetkisine haiz olduğunda, bu çifte yetkilendirme sonucunda kollukların telahuku(yarışması) meydana gelmektedir. Kural olarak mahalli idare kolluğu, merkezi idare kolluğuna aykırı işlem yapamaz. Ancak, mahalli idare kolluğu merkezi idare kolluğunun işlemine kıyasla daha sınırlı bir kolluk işlemi yapabilir. Fakat imar planlama yetkisi konusunda, merkezi idareye yerel idarenin yetkisinin aynısı tanımlanmakta; adeta merkezi idare yerel idarenin yerine konulmaktadır.

İl düzeyinde çevre düzeni planı yapma yetkisi kanunen yerel yönetimlere tanınmıştır. Belediye Kanunu m 18/c' ye göre il sınırı belediye sınırı olan büyükşehirlerde çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesi meclisine aittir. Bununla beraber İl Özel İdaresi Kanunu m 6/4' e göre ise il çevre düzeni planı, büyükşehirlerde valinin koordinasyonunda büyükşehir belediye meclisi tarafından; büyükşehir olmayan belediyelerde ise il belediyesi ve il özel idaresi tarafından birlikte hazırlanır; belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından onaylanır hükmüyle il çevre düzeni yapma yetkisinin yerel idarenin yetki alanında olduğu ortaya konulmaktadır.

648 sayılı KHK ile değiştirilen 644 sayılı ÇİDB Kuruluş ve İşleyişi Hakkında KHK ile yerel yönetimlerde olan yerelde imar planlama yetkisi merkezi idareye doğru kaydırılmıştır. Söz konusu KHK'nın m7/1' e göre yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil

eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlama görevi ÇŞİDB'na bağlı Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü' nün görevi olarak tanımlanmıştır.

İl çevre düzeni planlaması örneğinde görülmekte olan bu yetki karmaşası ya da yetki çatışmasının sebebi olan merkezi idarenin yerel idarenin yerine geçmeye çalışması, ne bir idari vesayet denetimi ne de hiyerarşi bir denetimdir. Burada merkezi idare kendi yetki alanını, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanını içine alacak şekilde genişletmeye çalışmaktadır (Sancakdar, Önüt, & Altınok Çalışkan, 2018).

6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Kanunu ile afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşam alanları inşa etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlenmektedir. Burada afet riski ile kentsel dönüşüm birbiri ile sıklıkla karıştırılabilmektedir, fakat ikisi kavramsal olarak farklıdır. Kentsel dönüşüm ile belediyenin kentin artık kullanım ömrünü tamamlamış ya da üzere olan yapılarının yeniden inşası ya da restore edilmesi kastedilmektedir. Afet riski altındaki alanlarda dönüşüm ise bilhassa deprem gibi afetlerden etkilenmiş ya da etkilenmesi ihtimali yüksek alanlarda yeniden inşa ve yenileme çalışmalarını kapsamaktadır. Afet dönüşümü 6306 sayılı kanunla, kentsel dönüşüm 5393 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir.

6306 sayılı kanunla afet riski altındaki alanlarda imar planlama yetkisi hem belediyelere hem de ÇŞİDB'na tanınmıştır. Hem belediyeler hem de bakanlık imar planı hazırlayabilir. Eğer imar planı büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanmışsa, teklifin onay mercii bakanlıktır. İlçe belediyesi tarafından hazırlanan imar planı teklifi üzerine büyükşehir belediyesinden görüş istenir, eğer 15 gün içinde görüş bildirilmezse, uygundur görüşü vermiş kabul edilir.

6306 sayılı kanunun uygulama yönetmeliği m 18/2' e göre ÇŞİDB riskli alan ve rezerv yapı alanı ile riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür ve ölçekteki planı resen yapmaya, yaptırmaya ve onaylamaya; riskli alan ve rezerv yapı alanındaki uygulamalarda faydalanılmak üzere; özel kanunlar ile öngörülen alanlara ilişkin olanlar da dâhil, her tür ve ölçekteki planlama işlemlerine esas teşkil edecek standartları belirlemeye ve gerek görülmesi hâlinde bu standartları plan kararları ile tayin etmeye veya özel standartlar ihtiva eden planlar yapmaya, onaylamaya ve kent tasarımları hazırlamaya yetkilidir.

Görüldüğü üzere afet riski altındaki alanlarda hem mahalli idare hem de merkezi idareye imar planı hazırlama yetkisi tanınarak iki ayrı kolluk yetkilendirilmiştir. Bu yetkilendirmenin bir yetki çatışması ya da kolluk yarışmasına sebep olmaktadır (Sancakdar, Önüt, & Altınok Çalışkan, 2018).

Bir önceki başlıkta imar planlamasındaki istisnai durumlardan bahsedilmişti. Bahsedilen durumlar kendi şartlarının varlığı halinde söz konusu olabilecek, genel geçer kural haline getirilemeyecek olan istisnai imar planlama şartlarıdır.

Bu yetkilerin bakanlıklara tanınmasındaki amaç koordinasyon sağlanarak hızlı ve sürdürülebilir planlar hazırlanması iken yetki karmaşasına sebep olunmuştur. Bakanlıkların kendi beklenti ve görüşlerini dayatarak, belediyelerin planlama irade ve yetkisini yok sayması hukuka uygun değildir. Herhangi bir yetki çatışması meydana geldiğinde yapılması gereken ilgili makamlar arasında iletişim ve koordinasyonun sağlanması olmalıdır.

Merkezi idarenin idari denetim yoluyla yerel idareyi denetlemesi denetim yetkisini kimi zaman aşabilmektedir. Yerel idare ekarte edilerek yerinin alınması çoğunlukla menfi sonuçlar doğurmuş ve imar uygulaması ile planlama hedefleri arasında bir uçuruma yol açmıştır. Kanun koyucu, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ilkesine tezat olarak bahsedilen bakanlığa yetki sınırları net hatlarla çizilmeksizin imar planı yapma yetkisine haiz hale getirmiştir. Kanun koyucu bir makamı ya da kolluğu

yetkilendirebilmesi için öncelikle AY’ da bulunan temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması şartlarına uygun bir yetkilendirme işlemi gerçekleştirilmelidir. Daha sonra bu yetki amaç, konu, yer, zaman ve oranlılık bakımından da somut ve belirgin hatlarla sınırlandırılmış olmalıdır. Yerel idare tarafından hazırlanmış olan imar planı, bir özel gerçek ya da tüzel kişi tarafından yetersiz bulunarak eleştirilebilmekte; merkezi idare kanun tarafından tanınmış yetkiyle kendisine yeni bir imar planı yapma ya da imar plan değişikliği, imar tadilatı gibi yetkiler tanıyabilmektedir.

İK gibi imar hukukunu ilgilendiren hukuki düzenlemelerde yetki çatışmasını önlenmek üzere hukuki düzenlemelerin kanun koyucu tarafından tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir. Merkezi ve mahalli idare kurumları arasındaki ilişkilerin, iletişim ve işbirliğinin sağlıklı biçimde kurulması gerekmektedir. Bu yetki çatışmaları sebebiyle etkin ve hızlı gerçekleştirilmesi gereken kamu hizmetlerinde aksamalar meydana gelmektedir. Kamu yararı her türlü zarar görmekte; ortaya çıkan bu uyuşmazlık halinden kimi sermaye sahipleri idare üzerinde baskı kurarak menfaat elde etmeye çalışmaktadır.

İmar planlamasında yetki karmaşasına mani olabilmek için merkezi idare ile yerel yönetimlerdeki imar planlama yetkisini koordine edecek bir kurumdan ya da yargı organından yararlanılabilir. Bahsedilen yetki çatışmalarının ortaya çıkmasının engellenebilmesi için hangi durumlarda sadece kimin yetkili olduğu açık bir dille ele alınarak hukuki düzenlemeler getirilmelidir. Böylelikle hak kayıplarının ve yetki çatışmalarının önüne geçilebilir. Kanunda tüm koşullar düzenlendiği ya da yetki uyuşmazlıkları hususunda karar verici bir mekanizmanın bulunması halinde vatandaşın hukuk güvenliği sağlanmış olacaktır. Hem idare hem de özel ve gerçek kişiler imar planlamasında yetkinin kimde olduğunu bilerek, buna uygun talep ve davranışlarda bulunabilecektir. Bu şekilde bir imar planlaması ile kamu yararı sağlanmış olacaktır.

SONUÇ

Ülkemizin kentsel gelişim dinamiklerini dikkate alarak, eldeki kaynakların elverişli biçimde kullanılarak ve sürdürülebilirlik ilkesi çerçevesinde değerlendirerek bir planlama süreci hazırlayıp uygulamaya koymak imar planlama hukukunun yegâne amacıdır. Planlama süreci toplumda yer alan her bireyi ilgilendiren, planlama alanında yer alan mülkiyet hakkı sahiplerinin ve ilgililerin katılımını gerektiren, idare yöneticilerinin kanunlara uymakla sorumlu olduğu bir süreçtir.

İmar planlarını hazırlama yükümlülüğü nüfusu 10.000' den fazla olan yerleşim yerlerine getirilmiştir. Nüfusu 10.000 ile 5000 arasında olan beldelerde plan hazırlama yerel idarenin tercihi bırakılmıştır. Bu hukuk devleti ve kamu yararı ilkesine uygun bir durum değildir. İmar planları yaşanan toprak parçası üzerinde hukuka uygun, modern, insancıl bir yaşam düzeni tesis etmek üzere yapılırken, nüfusu nispeten az olan yerlerin bu imkândan mahrum bırakılması doğru bir tutum değildir. Oysaki imar planları sadece nispeten fazla insanın yaşadığı yerleşim yerleri için değil bütünlük ilkesi kapsamında her yerde yapılmalıdır. İmar planları ile sadece içinde yaşadığımız toprak parçaları ve evler değil, yaşam standartlarımız şekil alır. Kamu yararına ve evrensel hukuk kurallarına uygun, hakkaniyetli bir imar planı ile temel hak ve özgürlüklerimize ve insan onuruna yakışır şekilde yaşama hakkımızı gerçekleştirebiliriz.

Kanunen belediye meclislerince kabul edilen imar plan tekliflerinin kesinleşmesi için askıya çıkarılması zorunludur. Bu askıya çıkarılma işleminin amacı kamuya yeni planın duyurularak planın aleniyetinin sağlanmasıdır. İmar planı ilanının askı süresi İK m 8/1' de bir ay olarak sınırlandırılmıştır. Buna karşın MPYY m 33/1' de ise askı süresi 30 gün olarak belirlenmiştir. İlk bakışta sürelerin birbirine denk olduğu yanılsaması edinilebilir ancak bir ay her zaman 30 günden oluşmamaktadır. Kimi aylar daha kısa kimi aylar daha uzun sürelerden oluşabilmektedir. Burada öğretilen kimi yazarlar yönetmeliklerin kanun maddesine aykırı olmayacağından bahisle kanun maddesinin geçerli olarak kabul edilmesi gerektiğini, yönetmelik maddesine itibar edilmemesini savunmuşlardır ancak kanun koyucunun bu şekilde iki farklı düzenleme yapmasındaki

amacı bilemiyoruz, bu nedenle bir yorumla hareket edilmesi yargıya yapılan itirazların incelenmesi açısından menfî sonuçlar doğurabilir. Askı süresi imar planına itiraz açısından hak düşürücü bir süre olduğundan bu sürenin yine bir kanun maddesi ile net bir şekilde düzenlenmesi zorunludur.

İmar planlaması sürecinde yetkili idareler arasında kimi zaman yetki uyuşmazlıkları olduğu göze çarpmaktadır. Bu yetki uyuşmazlıkları kendini genel olarak kanun koyucu tarafından çeşitli bakanlıklara istisnai bazı durumlarda tanınmış olan imar planlama yetkisinde göstermektedir. İmar planları ilke olarak yerel yönetimlerin yetki alanıdır. Kimi bakanlıklara tanınan istisnai hallerde yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında imar planlamasının kim tarafından yapılacağı açısından yetki uyuşmazlıkları çıkmaktadır. Bu gibi uyuşmazlıkların önüne geçilebilmesi için gerek İK gerekse de diğer imar mevzuatı tekrar gözden geçirilmelidir. Uyuşmazlık hallerinde itirazların incelenebilmesi için hangi yargı ya da denetim kurumuna başvurulması gerektiği kanunda ele alınmalıdır. Hukuk güvenliğinin tesis edilmesi hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Diğer bir dikkate çeken nokta ise büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerince hazırlanan uygulama imar planı üzerindeki denetim yetkisi konusudur. Öğretiden kimi yazarlar bunun büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinin vesayet makamı olduğunu, bu sebeple denetim yetkisinin niteliğinin vesayet denetimi olduğu; kimi yazarlar büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyesinin hiyerarşik üstü olduğunu, bu yüzden hiyerarşik bir denetim mekanizması bulunduğunu savunmuşlardır. Biz bu iki türlü görüşe de katılmıyoruz, öğretiden katıldığımız görüşlerden hareketle buradaki denetim yetkisinin kanunen tanınmış olan idari bir denetim yetkisi olduğunu düşünüyoruz.

Amacımız imar planlaması sisteminin kamusal yaşam açısından önemini ve gerekliliğini anlaşılır bir dille okuyucuya aktarmaktır. Umarız bu tezi okuyan herkesin imar hukukunun ve planlama sisteminin sadece arazi planlaması değil uzun vadeli toplumsal bir gelecek stratejisi olduğunu anlamasına yardımcı olacaktır.

KAYNAKÇA

AKKAŞ ÇAĞLAR Zeynep, Karşılaştırmalı Hukukta İmar Hukukuna Hâkim Olan Temel İlkeler, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Yıl 2016, Sayı 7, Sayfa 321-350

ALPTEKİN Orkun; **AY** Metin, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği Bağlamında Yerel Özelliklerin Korunması, 30113 Sayılı Yönetmelik, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Yıl 2021, Cilt 30, Sayı 3, Sayfa 27-54

ALICI Orhan Veli, Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunların Hukuki Temelleri, Legal Hukuk Dergisi, Yıl 2013, Cilt 11, Sayı 131, Sayfa 13-35

BABA Gül İsmahan, Belediyelerin İmar Konusunda Yetki ve Görevleri, İstanbul Aydın Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2016, Sayı 2, Sayfa 169-190

BAŞKAYA Ali, Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği, Terazı Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 120, Sayfa 14-26.

ÇAPTUĞ Mehpere, İdare Hukuku Açısından Kentsel Dönüşüm, Seçkin Yayınları, Ankara, 2016

ÇOLAK Nusret İlker, Anayasa Mahkemesi Kararlarında İmar Hukukunun Temel İlkeleri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011

ÇOLAK Nusret İlker, İmar Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014, 2. Baskı

ÇOLAK Nusret İlker; **ÖNGÖREN** Gürsel, İmar Planları, İmar Uygulamaları ve İptal Davaları, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2014, 2. Baskı

DİNÇKOL Hulusi Alphan, İmar Planlarında Kamu Yararı Denetimi, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 18, Sayı 2, Sayfa 43-63

ERKÜN Safa, Türk İmar Hukuku'nun Ana Çizgileri, Yapı Endüstri Merkezi Yayınları, 1999

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2010, 10. Baskı

GÖZÜBÜYÜK Şeref; **TAN** Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2018, 12. Baskı

GÜNEŞ Muharrem; **UZUNAY** Mehmet, Belediyelerde İmar Planlama Süreci ve Denetim, Ombudsman Akademik, Yıl 2017, Sayı 6, Sayfa 161-179

İLGEZDİ Ali Rıza; **SÖNMEZ** Eren; **GÜÇLÜ** Cem, İmar Planları ve Davaları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, 2. Baskı

KALABALIK Halil, İmar Hukuku Dersleri, Seçkin Yayınları, Ankara, 2022, 11. Baskı

KELEŞ Ruşen, Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, Palme Yayınları, Ankara, 2020

KELEŞ Ruşen; **MENGİ** Ayşegül, İmar Hukuku, Hukuksal, Yönetmel ve Siyasal Boyutlarıyla, Ankara, 2019, 3. Baskı

KÖKTÜRK Erdal; **KÖKTÜRK** Erol, İmar Planları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021, 3. Baskı

MURATOĞLU Tahir, Teşkilat, Planlama ve Uygulama Boyutlarıyla İmar Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, 2021, 2. Baskı

ÖNGÖREN Gürsel, Yargı Kararları Işığında İmar Hukuku, Öngören Hukuk Yayınları, İstanbul, 2020

ÖZDEMİR Abdülkadir, İmar Planlarında Hiyerarşi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya, 2011

ÖZELÇİ Mustafa Aytaç, Belediyelerde Taşınmaz Malların Tahsis ve Devri, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2022

ÖZELÇİ Mustafa Aytaç, İdari Yargıda Re'sen araştırma ve İstemle Bağlılık İlkeleri Çerçevesinde Danıştay'ın İmar Hukuku İle İlgili Bir Kararının Tahlili, Fasikül Hukuk Dergisi, Yıl 2018, Cilt 10, Sayı 100, Sayfa 409-417

ÖZELÇİ Mustafa Aytaç; **ALTINOK ÇALIŞKAN** Elif, İmar Planlarına Karşı İtiraz ve Dava Açma Süresi Yönünden Güncel Karar Analizi, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl 2016, Cilt 15, Sayı 1-2, Sayfa 567-587

ÖZKAYA ÖZLÜER Ilgın, Mekânsal Planlar Yapım yönetmeliği Işığında İmar Planlarında Yetki Sorunu, Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 64, Sayı 2, Sayfa 435-457

SANCAKDAR Oğuz, İmar Transferi Kavramı Üzerine Genel Düşünceler, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2018, Cilt 15, Sayı 1-2, Sayfa 429-450

SANCAKDAR Oğuz, İmar Hukuku Genel Esasları, www.sorubankası.net Yayınları, İzmir, 2020

SANCAKDAR Oğuz; **ÖNÜT** Lale Burcu; **ALTINOK ÇALIŞKAN** Elif, İmar Planlamasında Yetkili Makam Tespitinde Merkez-Yerel Geriliminden Hukuki Kesitler ve Yetki Paylaşımının Önemi, Fasikül Hukuk Dergisi, Cilt 10, Sayı 100, Sayfa 373-382

SANCAKDAR Oğuz; **US** Eser; **KASAPOĞLU TURHAN** Mine; **ÖNÜT** Lale Burcu, İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, 5. Baskı

SEYHAN Serkan, Koruma Amaçlı İmar Planlarının Yapılış Usulü, İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2017, Cilt 16, Sayı 2-2, Sayfa 601-625

SEZER Özcan; **VURAL** Tarık, Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı, Maliye Dergisi, Yıl 2010, Sayı 159, Sayfa 203-219

ŞAHİN Cenk, İmar Planlarının Yapım Süreci ve Yargısal Koruma, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2022

ŞAŞMAZ Canbulut, İmar Mevzuatına Aykırı Yapı Kavramı ve Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 2010

TANÖR Bülent; **YÜZBAŞIOĞLU** Necmi, 1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku, İstanbul, 2019, 19. Baskı

TANSUĞ Çağla, Anayasa Mahkemesi Kararlarında Vesayet Yetkisi, Legal Hukuk Dergisi, Yıl 2016, Cilt 14, Sayı 159, Sayfa 1217-1263

TEZCAN Durmuş; **ERDEM** Mustafa Ruhan; **SANCAKDAR** Oğuz; **ÖNOK** Rifat Murat, İnsan Hakları El Kitabı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, 3. Baskı

TİYEK Fikret Sami; **ULUSOY** Yasin, İmar Planlarının Yapılması, Değiştirilmesi ve Ortadan Kaldırılması Usulleri, Pamukkale Üniversitesi İşletme Araştırmaları Dergisi, 2020, Sayfa 262-287

UZUN Mustafa, İmar Planlarının Değiştirilmesi ve Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 2016

ÜZELTÜRK Hakan, Mukteza Komedi, Mali Hukuk Dergisi, 2013, Cilt 9, Sayı 101, Sayfa 5

YILDIRIM Turan; **YASİN** Melikşah; **KAMAN** Nur; **ÜSTÜN** Eyüp; **ÜSTÜN** Gül, **OKAY TEKİNSOY** Özge, İdare Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2016, 6. Baskı

YILMAZ Ejder, Hukuk Sözlüğü, Yetin Basın Yayın ve Dağıtım, Ankara, 2016

YÜCEL DERİCİLER Özge, Yaşamaya Elverişli Konut Hakkı ve BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi İDG-İspanya Kararı, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 163-164

